

Организационно-правовой механизм регулирования миграционных процессов в России

И. А. Гарная-Иванова

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Garnaya-Ivanova.IA@rea.ru

Organizational and Legal Mechanism of Regulation of Migration Processes in Russia

I. A. Garnaya-Ivanova

Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines
Plekhanov Russian University of Economics.

Address: Plekhanov Russian University of Economics,
36 Stremyanny per., Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: Garnaya-Ivanova.IA@rea.ru

Аннотация

В статье на основе действующих нормативно-правовых актов рассматриваются характерные особенности этапов миграционного процесса, а именно условия и ограничения въезда иностранного гражданина или лица без гражданства на территорию Российской Федерации. Акцентируется внимание на сроках и обязательствах миграционного учета, анализируются характерные особенности оформления разрешения на работу (патента), вида на жительство в Российской Федерации. Уделяется внимание вопросам процедуры признания иностранного образования. Определяются и характеризуются основные элементы адаптации к новой социальной среде. В статье автор дает определение категории организационно-правового регулирования миграционных процессов в России и формулирует ряд рекомендаций по совершенствованию миграционного законодательства. Методологическую основу исследования составили современные общенаучные и специальные методы научного познания. С помощью логико-семантического метода углублен понятийный аппарат. Для анализа особенностей организационно-правового регулирования миграционных процессов использовались методы синтеза, классификации и т. п.

Ключевые слова: миграция, миграционный правовой порядок, миграционная политика, иностранный гражданин, виза, миграционная карта, иммиграционный контроль, миграционный учет.

Abstract

In the article based on the current legal acts, it examines the characteristic features of the stages of the migration process, namely: the conditions and restrictions on the entry of a foreign citizen or stateless person into the territory of the Russian Federation; focuses on the timing and obligations of migration registration; the characteristic features of obtaining a work permit (patent), a residence permit in the Russian Federation are analyzed; attention is paid to the issues of the procedure for the recognition of foreign education; the main elements of adaptation to the new social environment are determined and characterized. In the article, the author defines the category of organizational and legal regulation of migration processes in Russia and formulates a number of recommendations for improving the migration legislation. The methodological basis of the study was modern general scientific and special methods of scientific knowledge. With the help of the logical-semantic method, the conceptual apparatus has been deepened. To analyze the features of the organizational and legal regulation of migration processes, the following methods were used synthesis, classification.

Keywords: migration, migration law and order, migration policy, foreign citizens, visa, migration card, immigration control, migration registration.

Миграционные процессы – та неотъемлемая составляющая жизни, которая сопровождает все живое и мотивирует к поиску лучшего. Так исторически сложилось, что люди, которые сталкиваются с непреодолимыми трудностями природного, техногенного, экономического, политического, военного характера, принимали и принимают решение мигрировать. И закономерно, что с возникновением социального явления миграции, возникает необходимость в урегулировании данного процесса как на геополитическом, так и на национальном уровне.

Регулирование миграции является одной из функций управления, указывающей на необходимость приведения миграционных процессов в соответствие с экономическими, социальными, политическими и культурными приоритетами. Реализация данной функции заключается в консолидации всех государственных и общественных институтов, правомочных в миграционной сфере¹

Под организационно-правовым механизмом регулирования миграционных процессов будем понимать целенаправленное воздействие компетентных государственных органов на правоотношения в сфере миграции при помощи специальных юридических средств и методов с целью установления миграционного правопорядка. Это означает, что сам миграционный порядок не обеспечивается автоматически и нуждается в постоянном регулировании.

Цель организационно-правового регулирования миграционных процессов комплексная:

- осуществление своевременного предупреждения и прекращения нарушений в миграционной сфере;
- привлечение виновных к ответственности;
- создание благоприятных условий для реализации мигрантами своих конституционных прав и свобод в сфере свободы передвижения и свободного выбора места жительства;
- помощь в адаптации к новой социальной среде.

Задачи, связанные с надлежащим осуществлением механизма организационно-правового регу-

лирования миграционных процессов имеют большое научное и практическое значение, поскольку состояние миграционного порядка и его обеспечение влияют на стабильность прав граждан, способствуют созданию нормальных условий для свободы передвижения и свободного выбора места жительства, трудоустройства, обучения, культурного отдыха, а также охрану общественного порядка.

Своевременность и актуальность исследования механизма организационно-правового регулирования миграционных процессов подтверждается необходимостью улучшения миграционного правопорядка в России. Такие ученые и практики, как И. А. Алешкова, Л. В. Андриченко, Д. А. Бекяшева, Т. А. Васильева, Н. А. Воронина, Л. Н. Галенская, С. А. Глотова, Р. Ш. Давлетгильдеева, С. Г. Денисова, А. Н. Жеребцова, Н. Н. Зинченко, Д. В. Иванова, О. С. Кажаяева, А. А. Мишунина, И. В. Плюгина, В. Е. Подшивалова, В. И. Потапова, Т. А. Прудникова, Е. С. Смирнова, Ю. А. Тихомирова, С. А. Трыканова, А. Ю. Ястребова и др., уделяли внимание разработке теоретических и методологических принципов определения международно-правового регулирования миграции в России.

Их исследования обладают несомненной теоретической и практической значимостью, однако развитие общества требует постоянного совершенствования механизма организационно-правового регулирования миграционных процессов. Поэтому целью данной статьи является анализ организационно-правового механизма регулирования миграционных процессов в России и характеристика предложений по его совершенствованию.

В первую очередь обращаем внимание на Концепцию государственной миграционной политики на период до 2025 года². Это основополагающий нормативно-правовой документ, который, помимо определения принципов и основных направлений работы в сфере миграции, указывает на наличие пробелов, существующих в законодательстве Российской Федерации в сфере незаконной миграции, порядка выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию несовершеннолетних граждан, трудовой миграции.

¹ Приказ МВД России от 23 ноября 2017 г. № 881 «Об утверждении административный регламент по предоставлению Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностран-

ного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии». – С. 8. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201712210023> (дата обращения: 14.01.2022).

² Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 года. – URL: <http://government.ru/info/20224/> (дата обращения: 14.01.2022).

Безусловно, это не исчерпывающий перечень правоотношений, требующих законодательной корректировки. Нужно подчеркнуть, что одной из основных сторон деятельности Российской Федерации в сфере миграционной политики названо создание совокупности наиболее благоприятных условий для возвращения соотечественников.

Для того чтобы сделать верные выводы о наличии надлежащих условий и стимулов, считаем необходимым поэтапно разобрать миграционный процесс с анализом особенностей организационно-правового регулирования и с предложениями по его усовершенствованию.

Первым этапом является въезд иностранного гражданина или лица без гражданства на территорию Российской Федерации, что должно осуществляться по общим основаниям в соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹.

Въезд осуществляется по документам, удостоверяющим личность и признаваемых Российской Федерацией, и визы, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, или указами президента Российской Федерации.

Письмом Министерства иностранных дел Российской Федерации от 27 апреля 2012 г. № 19261/кд «О режиме въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию»² закреплён перечень стран и наличие международных договоров, заключённых между правительствами Российской Федерации и иностранными государствами, что предоставляет взаимную возможность въезда в государства без оформления визы.

Важный аспект пересечения государственной границы регулирует Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-І «О беженцах»³. Этот нормативный акт предусматривает возможность незаконного пересечения государственной границы, но с условием наличия вынужденных обстоятельств и с обязательством в течение суток или с истечением периода действия возникших

обстоятельств обратиться в миграционную службу МВД России с ходатайством о предоставлении статуса беженца.

Во время прохождения пограничного (иммиграционного контроля) иностранное лицо обязано заполнить миграционную карту. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413 «О миграционной карте», миграционная карта является документом, который содержит сведения об иностранном гражданине, въезжающем в Российскую Федерацию, а также служит для контроля за его временным пребыванием в Российской Федерации⁴.

Сделаем акцент на том, что миграционная карта важна для подготовки документов, которые в дальнейшем будут определять правовой статус иностранного гражданина в Российской Федерации, а именно,

- получение разрешения на работу (патента);
- получение разрешения на временное пребывание;
- получение вида на жительство;
- получение гражданства Российской Федерации.

Подводя итог первому этапу миграционного процесса, важно отметить необходимость нормативно-технического перехода на электронный документооборот и цифровизацию, что значительно упростит организационный процесс пересечения государственной границы с оформлением всех сопутствующих документов, а также увеличит скорость и надёжность межведомственного документооборота.

Второй этап миграционного процесса связан с миграционным учётом и миграционным контролем за соблюдением времени нахождения иностранного гражданина в России в соответствии с данными, указанными в миграционной карте, визе.

Следует сделать акцент на совокупности нормативно-правовых актов, которые предусматри-

¹ Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

² Письмо Министерства иностранных дел Российской Федерации от 27 апреля 2012 г. № 19261/кд «О режиме въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию». – URL: <http://legalacts.ru/doc/pismo-mid-rossii-ot-27042012-n-19261k/> (дата обращения: 14.01.2022).

³ Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-І «О беженцах» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413 «О миграционной карте». – URL: <http://government.ru/docs/all/131402/> (дата обращения: 14.01.2022).

вают правовое регулирование осуществления миграционного контроля за иностранными гражданами и лицами без гражданства в России, таких как:

- Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»¹;

- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ)²;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями)³;

- Приказ МВД России от 23 ноября 2017 г. № 881 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания»⁴.

Важно обратить внимание на то, что Федеральный закон № 109-ФЗ⁵ определяет семидневный

срок пребывания в Российской Федерации без регистрации. В том случае если иностранец прибывает в Российскую Федерацию на более длительный срок, регистрация обязательна и осуществляется принимающей стороной частного жилищного фонда.

Отдельно следует указать на наличие административно-правовых и уголовно-правовых норм, которые предусматривают ответственность за нарушение существующих правил пребывания в России.

Третьим этапом миграционного процесса является оформление разрешения на работу (патента), вида на жительство в Российской Федерации.

Федеральный закон № 115-ФЗ осуществляет правовое регулирование особенностей трудовой деятельности иностранных граждан, а также определяет условно три важных срока, которым нужно соответствовать.

Первый срок, урегулирован частью 2 статьи 13.3 – для получения патента иностранный гражданин в течение тридцати календарных дней со дня въезда в Российскую Федерацию должен предоставить в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел законодательно установленный перечень следующих документов:

- заявление о выдаче патента;
- документ, удостоверяющий личность данного иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве;
- миграционную карту с указанием работы как цели визита в Российскую Федерацию;

¹ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 30. – Ст. 3285.

² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 5. – Ст. 653.

⁴ Приказ МВД России от 23 ноября 2017 г. № 881 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного

учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания». – URL: [http:// publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201712210023](http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201712210023) (дата обращения: 14.01.2022).

⁵ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 30. – Ст. 3285.

- договор (полис) добровольного медицинского страхования;

- медицинские документы, подтверждающие отсутствие факта употребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ и инфекционных заболеваний;

- документ, подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание им истории России и основ законодательства Российской Федерации;

- документ, подтверждающий уплату штрафа за нарушение срока обращения за оформлением патента, в соответствии со статьей 18.20 КоАП «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства срока обращения за выдачей патента»;

- документы о постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания¹.

Вторым важным сроком законодатель возложил обязательство на трудового мигранта в течение двух месяцев передать копию трудового или гражданско-правового договора о выполнении работ (предоставлении услуг) в территориальный орган миграционной службы МВД России.

Третий важный срок возлагает обязательство на трудового мигранта вносить ежемесячную плату за патент.

Далее необходимо обратить внимание на правонарушения в сфере трудовой деятельности мигранта. Поделим их на две группы по субъекту привлечения к ответственности.

К первой группе относятся административные правонарушения, за которые ответственность несет сам трудовой мигрант:

- работа без патента. К этой категории отнесем и случаи несвоевременной оплаты патента, поскольку этот факт автоматически аннулирует его;

- работа с нарушением предусмотренного патентом региона или изменение профессии, по которой планировалась трудовая деятельность;

- превышение временного периода нахождения в России. Если патент оформлен и оплачен на иностранного гражданина правило 180 суток не действует, но правило выезда каждые 90 суток сохраняется.

Следует обратить внимание на необходимость изменения законодательства относительно сроков пребывания трудового мигранта в России и изменения срока – 90 суток – на срок действия патента без необходимости выезда за пределы Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность работодателя в случае нарушения правоотношений в сфере трудовой миграции, а именно:

- 1) наем на работу иностранного гражданина без требуемых документов;

- 2) использование труда иностранного гражданина с нарушением данных, указанных в патенте, например, вида трудовой деятельности, региона страны;

- 3) неуведомление миграционной службы о приеме иностранного гражданина на работу. Со дня заключения трудового (гражданско-правового) договора работодатель обязан предоставить миграционной службе МВД России в трехдневный срок информацию о найме на работу иностранного гражданина. Сведения могут быть предоставлены следующими способами:

- лично;

- почтовым отправлением;

- через Единый портал государственных услуг.

Важно подчеркнуть, что на данном этапе существует организационно-правовой пробел в механизме мониторинга за уведомлением о трудоустройстве иностранных граждан. Поскольку по халатности или по некомпетентности работодатель забывает уведомить о трудоустройстве иностранного гражданина (с видом на жительство в России), иностранный гражданин может работать длительное время с нарушением требования об уведомлении. Для того чтобы предупредить подобные нарушения важно внести изменения в систему работы и взаимодействия правоохранительных структур. Первоочередным изменением важно внедрить симбиоз принципов взаимодействия и принципа цифровизации в деятельность правоохранительных структур, например, в работу Федеральной налоговой службы с подразделениями миграционной службы МВД России.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002 . – № 1. – Ст. 1.

Принцип взаимодействия будет базироваться на информации от работодателя о налоговых отчислениях за работу иностранного гражданина с аккумуляцией информации в информационных системах территориального подразделения Федеральной налоговой службы и с дальнейшим составлением справки-выборки о наличии трудовых мигрантов, а также цифровом обмене с подразделением по вопросам миграции МВД России.

В свою очередь подразделение по вопросам миграции МВД России будет осуществлять проверку о наличии уведомлений от работодателя в своих информационных системах, и в случае отсутствия привлечь его к административной ответственности в соответствии со статьей 18.15. КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства» [1].

Необходимо обратить внимание и на второй принцип, благодаря которому возможна реализация организационно-правового механизма регулирования трудовой миграции. Принцип цифровизации будет подразумевать эффективное и гибкое применение новейших технологий для перехода к персонализированному и ориентированному на результат контролю в сфере миграции [1].

Четвертым этапом миграционного процесса является процедура признания иностранного образования. Признание в Российской Федерации образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, осуществляется на основании статьи 107 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹.

В соответствии с частью 3 статьи 107 ФЗ № 273 в данном вопросе следует руководствоваться договорами правительства Российской Федерации с правительствами других государств о взаимном принятии документов об образовании. В том случае если на межгосударственном уровне этот вопрос будет урегулирован, то документ о признании можно будет получить двумя способами:

– во-первых, необходимо обратиться непосредственно в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки с предоставлением оригиналов и нотариально удостоверенных копий переведенных документов об образовании, заполнить заявку и оплатить государственную пошлину;

в течение двух недель иностранный гражданин сможет получить документ о признании;

– во-вторых, следует обратиться в многофункциональный центр для получения данного вида административных услуг.

Пятый этап миграционного процесса – адаптация к новой социальной среде – зависит от следующих составляющих: психологической, юридической, организационной.

Психологическая составляющая коррелируется благодаря тому, что иностранный гражданин находит свою профессиональную нишу с достойной оплатой труда с адаптацией всех членов семьи к жизни в новом социуме. Но и здесь необходимо время для поиска, возможности показать свои профессиональные качества и заинтересовать работодателя в сотрудничестве. Если мигрант попадает в иную языковую, культурную среду, то необходимо время для корректировки уровня уже имеющихся знаний и умений и наработки или самостоятельно, или с помощью образовательных учреждений необходимого уровня знаний.

Юридическая составляющая подразумевает знание нормативно-правовых актов, действующих в государстве, и особенностей их применения, знание истории становления государства и его конституционно-правовых принципов.

Организационная составляющая адаптации к новой социальной среде заключается в первоначальном понимании приоритетов и алгоритма действий мигранта, так как из множества важных этапов нужно выделить первичные и вторичные и постепенно реализовать их, преодолевая трудности, переходя от одного этапа к следующему.

Таким образом, подводя итог анализу организационно-правового механизма регулирования миграционных процессов в России, следует сделать следующие выводы.

Несмотря на множество нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы в сфере миграционных процессов, возникла необходимость усовершенствования, как норм материального, так и норм процессуального права. Особое внимание следует уделить вопросам правового и технического обеспечения цифровизации и цифрового документооборота с целью консолидации государственных и общественных институтов, правомочных в миграционной сфере.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 53. –

Ст. 7598. – Часть I.

Список литературы

1. *Гарная-Иванова И. А.* Оптимизация образования в России: некоторые вопросы // Национальное правосознание и качество юридического образования в условиях информатизации российского общества : сборник материалов Международной научно-практической конференции. 24–25 сентября 2021 г. – Ставрополь, 2021. – С. 277.
2. *Торенко А. Н.* Организационный механизм регулирования миграционных процессов в приграничном регионе (по материалам Дальневосточного Федерального округа) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. – С. 12.