

УДК 342.61

Особенности правового положения миграционной службы на современном этапе**Ибрагимова Л.Р.**

Соискатель кафедры конституционного права и прав человека
Казанского (Приволжского) федерального университета

Правовое положение Федеральной миграционной службы – это совокупность прав и обязанностей данного органа исполнительной власти, закрепленных нормами права и юридических гарантий их реализации.

Данное положение регламентировано в Указе Президента РФ, утверждающем Положение о Федеральной миграционной службе от 2004 г. В настоящей статье рассматриваются особенности правового положения миграционной службы с учетом сложной миграционной обстановки в стране и неустойчивой миграционной политикой.

Ключевые слова: иностранные граждане, иммиграция, мигрант, миграционная политика, миграционная служба, трудовая миграция, ФМС России.

Миграционная служба Российской Федерации реализуется посредством деятельности органов исполнительной власти по осуществлению предписаний законов и иных нормативно-правовых актов в сфере территориального перемещения населения, т.е. государственным управлением в узком смысле понимания указанного процесса.

Основным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, а также функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, является Федеральная миграционная служба. Статус миграционной службы определен в Положении о Федеральной миграционной службе, утвержденном Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» [1].

Деятельность миграционной службы России многогранна, ей принадлежит ведущая роль в формировании и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации [2]. Проблем в становлении и деятельности миграционной службы в России возникает немало [3, с. 3].

В существующей структуре Служба не располагает реальными возможностями по проведению в жизнь эффективной государственной миграционной политики [4, с. 25]. Это связано с незначительной долей профессионально подготовленного персонала, подведомственным статусом миграционной

службы России по отношению к МВД России, отсутствием Концепции государственной миграционной политики и Плана ее реализации и др. [3, с. 9].

Следует также учесть, что на сегодняшний день основные миграционные потоки являются во многом следствием частных экономических интересов отдельных бизнес-структур [5, с. 15], мотивированных дешевизной, социальной незащищенностью и политической инертностью привлекаемой рабочей силы из числа мигрантов [6, с. 18]. Миграционная политика не должна идти на поводу этих интересов. Но тем не менее на практике часто получается прямо противоположная ситуация.

Само понятие правового положения (статуса) Федеральной миграционной службы можно охарактеризовать следующим образом. Правовое положение Федеральной миграционной службы – это совокупность прав и обязанностей данного органа исполнительной власти, закрепленных нормами права, и юридических гарантий их реализации. В соответствии с Положением Федеральная миграционная служба (ФМС России) является федеральным органом исполнительной власти, подведомственным Министерству внутренних дел Российской Федерации, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. ФМС России возглавляет директор Федераль-

ной миграционной службы, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Директор имеет шесть заместителей, в том числе одного первого заместителя.

Говоря о полномочиях Службы, целесообразно разделить их на некие условные группы. Первую группу полномочий можно связать с ведением миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства [7, с. 374]. Следующая группа полномочий Службы состоит в осуществлении паспортно-визовой деятельности [8, с. 165].

В сферу ведения Федеральной миграционной службы входят полномочия в области предотвращения и пресечения незаконной миграции. Кроме того, необходимо выделить полномочия ФМС России в области адаптации и интеграции вынужденных мигрантов [9, с. 372]. Стоит отметить, что Федеральная миграционная служба:

1) организует выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации; выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации;

2) принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации решения о:

– продлении либо сокращении срока временно-го пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации;

– выдаче иностранным гражданам или лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации или вида на жительство, а также об аннулировании указанных разрешений или вида на жительство.

Паспортная и регистрационная работа ФМС России позволяет гражданам РФ осуществлять свои права и законные интересы в различных сферах деятельности, а органам государственной власти и местного самоуправления – принимать решения на основе полученной достоверной информации, что способствует повышению качества жизни населения и росту ВВП за счет сокращения транзакционных издержек [10, с. 3-8].

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 637 на ФМС РФ возлагается также то, что ФМС России – координатор Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом. В целях развития данного Указа были подготовлены законодательные акты, создающие условия для того, чтобы эта программа начала реально работать. Правительством РФ совместно с другими федеральными органами исполнительной власти приняты многие нормативные правовые акты по данному вопросу (это нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность ФМС как в феде-

ральном масштабе, так и на местах). Благодаря чему на сегодняшний день в ФМС России есть Управление по делам соотечественников.

К числу основных задач Федеральной миграционной службы отнесены реализация общей стратегии государственной миграционной политики и совершенствование нормативно-правового регулирования в миграционной сфере, что, несомненно, говорит об особом положении Службы в системе органов исполнительной власти и обуславливает существенный объем ее полномочий.

К настоящему моменту правовая сфера иммиграции в России включает в себя федеральные законы о беженцах и о вынужденных переселенцах, о правовом положении иностранных граждан № 115-ФЗ и о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства № 109-ФЗ с соответствующими подзаконными актами и иные законодательные акты.

Несмотря на возрастание значимости Федеральной миграционной службы в современной России, объективно вытекающей из необходимости разработки новой государственной стратегии миграционной политики, сохраняются нерешенные проблемы [11, с. 110], такие как:

1) не востребован миграционный потенциал соотечественников, проживающих за рубежом, не эффективны реализуемые меры по их финансово-экономической и материальной поддержке с целью содействия их добровольному переселению в страну на постоянное место жительства [12, с. 43];

2) не эффективно осуществляется информирование соотечественников, проживающих за рубежом, а также иностранных граждан о российском миграционном законодательстве;

3) недопустимо медленно реализуются государственные и долгосрочные проекты по жилищному обустройству вынужденных переселенцев [13, с. 18];

4) не устраивает и достоверность статистики о миграционных процессах, в том числе по вопросам миграционного учета и регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны [14, с. 60]. Е.С. Красинец отмечает, что комплекс специальных механизмов противодействия нелегальной миграции, кроме осуществляемой Федеральной миграционной службой России системы мер, должен включать в себя комплекс профилактических мер [15, с. 113].

Осуществление необходимых мер в указанных направлениях, на наш взгляд, требует развертывания комплексных научных исследований в области смежных проблем экономической безопасности, миграции, миграционной стратегии и миграционной политики. Не менее важно организовать систему профессиональной подготовки кадров специалистов для работы в Федеральной миграционной службе в целях формирования и развития инфраструктуры регулирования миграции в РФ [16, с. 340]. Пони-

зять приток неквалифицированных мигрантов можно с использованием косвенных методов, например, нормативное закрепление сертификации мигрантов на соответствие российским квалификационным стандартам, для чего необходимо пройти соответствующее профессиональное, правовое и культурно-историческое обучение в лицензированных образовательных учреждениях. Подобные методы позволят управлять качеством миграции [17, с. 45].

Совершенствование законодательного регулирования в области миграции возможно с помощью устранения коллизий правовых норм, пробелов правового регулирования, избытка отсылочных норм, вызывающих противоречия между нормативно-правовыми актами разных уровней [18, с. 3]. Существенным недостатком действующего правового регулирования сферы миграционных отношений является закрепление излишне широких дискреционных полномочий должностных лиц органов государственной власти [19, с. 43].

Но и продвижения к правовой модели миграционной политики, несомненно, есть. Внесены очередные изменения в нормы, регламентирующие полномочия и правовое положение Федеральной миграционной службы РФ, направлены поручения Президента РФ и Правительства РФ о необходимости разработки новой концепции построения миграционных правоотношений. Таким образом, можно отметить непрерывную работу по усовершенствованию столь сложного механизма деятельности миграционной службы. Смена одних норм права, регламентирующих деятельность ФМС РФ, на иные, новые и более отвечающие современным условиям, как политическим, так и экономическим, приводят к тому, что на сегодняшний момент охарактеризовать правовое положение миграционной службы как стабильное нельзя. Тем не менее данный относительно реформационный период позволяет наиболее приспособить орган исполнительной власти – Федеральную миграционную службу к решению возложенных на нее задач.

Литература:

1. Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной Миграционной Службы» // Российская газета. – 2004. – № 154.
2. Указ Президента РФ от 21 марта 2007 г. № 403 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в области миграционной политики».
3. Маилян С.С. Режимная организация миграционной службы // Миграционное право. – 2006. – № 1. – С. 3-10.
4. Моисеенко В.М. Управление миграционными процессами. – М.: АСТ-Пресс, 2007. – 176 с.
5. Денисенко М.Б. Иммиграционная политика в Российской Федерации. – М.: Гардарики, 2008. – 127 с.
6. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. – М.: Юристъ, 2007. – 243 с.
7. Наумова Р.Л. Труд иностранцев у российского работодателя. – М.: Дашков и Ко, 2009. – 474 с.
8. Леонова Н.В., Пелищенко А.А. Комментарий к Федеральному закону от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный) // Подготовлен для системы Консультант-Плюс. – 2008. – 316 с.
9. Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный) (2-е изд., перераб. и допол.) / Под ред. В.И. Шкатуллы. – М.: Юстицинформ, 2005. – 406 с.
10. Сандугей А.Н. О надзорных функциях Федеральной миграционной службы России // Административное право и процесс. – 2007. – № 3. – С. 3-8.
11. Моденов В.А. Миграция. История и перспективы. – М.: Прометей. – 264 с.
12. Кабузан В. Движение населения в Российской империи. // Отечественные записки. – 2004. – № 4. – С. 43.
13. Жеребцов А.Н. Понятие и основные элементы механизма формирования и реализации миграционной политики России. // Российская юстиция. – 2007. – № 4. – С. 18-24.
14. Андриенченко Л.В. Законодательство в сфере миграции: проблемы и перспективы. // Журнал российского права. – 2006. – № 1. – С. 60-67.
15. Красинец Е.С. Нелегальная миграция в России. – М.: АСТ, 2008. – 150 с.
16. Булавин С.П. Нормативно-правовые акты, регулирующие миграционные процессы в РФ: Сборник документов МВД, ФМС России. – М.: Юристъ, 2008. – 452 с.
17. Носов А.Г. Миграция: история и реальность. // Закон и право. – 2006. – № 2. – С. 45-51.
18. Вандышева О. России приказано прирасти мигрантами. // Комсомольская правда. – 2006. – 28 июня. – С. 3.
19. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. – М.: Юридическая фирма «Контракт». 2008. – 212 с.

Particular Legal Status of Migration Service on the Modern Stage of Development

L. Ibragimova
Kazan (Volga Region) Federal University

Legal status of Federal migration service is a complex of rights and duties of this executive body, vested by legal provisions and juridical guarantees of their implementation. This definition is regulated by the President's Decree of the Russian Federation concerning the Statute of Federal migration service (2004). The paper deals with particular legal status of migration service taking into account complicated migration situation in the country and unstable migration policy.

Key words: foreign citizens, immigration, migrant, migration policy, labour migration, FMS of Russia.

