

УДК 342.922

Институциональные тенденции миграционного законодательства Российской Федерации на современном этапе



Ибрагимова Л.Р.

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

В статье рассмотрены институциональные тенденции миграционного права в условиях развития российской системы права. Автор преследует цель проанализировать существующие концепции совершенствования миграционного законодательства и с учётом форм миграционной политики России рассмотреть возможность принятия Миграционного кодекса. Результатом исследования является обоснование критериев институционализации миграционного права.

Ключевые слова: миграционное право, миграционное законодательство, Миграционный кодекс, правовая институционализация, правовой институт.

В российских условиях усложнения системы права актуализируются вопросы выделения новых отраслей и правовых институтов. При этом классические представления о критериях и основаниях данного процесса постепенно вытесняются новациями, наблюдаемыми как в правовой науке, так и на законодательном уровне. Тенденция к институционализации наблюдается в рамках миграционного законодательства Российской Федерации. Однако отношение к этому процессу со стороны исследователей довольно неоднозначное. Позиции учёных расходятся по ряду концептуальных вопросов, в том числе касательно самой целесообразности выделения так называемого «миграционного права» в структуре российской системы права.

Традиционным подходом в отечественной науке считается квалификация миграционного права как органичной составляющей конституционного права [1, с. 65]. Отдельной самостоятельной отраслью оно рассматривалось исключительно на примере законодательства отдельных зарубежных государств, где, по мнению специалистов, наблюдается успешная консолидация права по вопросам миграции [2]. Вместе с тем по мере усложнения конституционно-правовых отношений и системы конституционного права на современном этапе совокупность правовых норм, направленных на регламентацию отношений с участием мигрантов, принято рассматривать как ин-

ститут административного права [3; 4]. По мнению большинства исследователей, обширность предмета административно-правового регулирования связана с комплексным характером данной отрасли права [5, с. 19]. Поскольку основная её задача заключается в регулировании отношений с участием органов исполнительной власти, в сферу административного законодательства автоматически включаются все нормативные правовые акты, направленные на упорядочение деятельности государственных служащих по отдельным вопросам, в том числе в области миграционных процессов. Учитывая, что центральным звеном в системе российского государственного управления в области миграции является Федеральная миграционная служба, вполне логичным следует вывод о включении миграционного права в состав системы административного права.

Однако в рамках современных исследований последних лет прослеживается идея о необходимости выделения миграционного права из состава административного законодательства в самостоятельный элемент системы права [6]. Прежде всего, такие выводы основаны на предположении, что административно-правовая природа миграционных отношений является устаревшей моделью, которая непосредственным образом влияет на разрозненность самого миграционного законодательства [7]. Вследствие этого действующая нормативно-

правовая база не соответствует динамике развития правоприменительной практики, что, в свою очередь, демонстрирует определенное отставание от уровня законодательного регулирования миграционных процессов в других странах. Кроме того, такое состояние отечественного миграционного законодательства не позволяет считать его полноценным с точки зрения современных международно-правовых норм.

В пользу необходимости проведения масштабной систематизации миграционного права говорит то обстоятельство, что нормы, направленные на регламентацию отношений с участием мигрантов, содержатся не только в источниках административного права, но и во многих других отраслях права. В частности, миграционные отношения являются объектом регулирования трудового, жилищного, семейного законодательства, права социального обеспечения. В силу этого провести быструю консолидацию данных норм, на наш взгляд, невозможно и вряд ли целесообразно.

Указанная проблема повлияла на рассогласованный подход сторонников самостоятельности предмета миграционного права по вопросам его институциональной квалификации. Возможность восприятия миграционного права как отрасли рассматривается сторонниками кодификации соответствующего законодательства, при этом появление самого Миграционного кодекса служит основанием для выделения самостоятельной отрасли права [8; 9]. В противовес такому пониманию миграционного права сторонники его административно-правовой природы настаивают на подотраслевом характере норм вне зависимости от проведения кодификации [10, с. 40].

Вторая позиция представляется более рациональной, поскольку для выделения отрасли права необходимо иметь гораздо больше критериев, чем наличие кодифицированного законодательного акта. Кроме того, принятие кодекса вовсе не означает появления новой отрасли в современной системе права. Следует провести параллель с налоговым правом, которое, несмотря на административно-правовую природу, тем не менее, рассматривается рядом исследователей в качестве подотрасли финансового права, при этом обладая в качестве своей нормативно-правовой базы объемным кодифицированным актом [11; 12]. Также представляется целесообразным провести аналогию с подотраслями экологического права, выделяемыми не по принципу наличия отдельного кодифицированного закона, а по специфике объекта правового регулирования. К тому же отсутствие единого кодекса не влияет на признание определенных разделов в системе права отраслью, что наблюдается с конституционным, административным, муниципальным правом [13; 14]. Соответственно, кодификация миграционного зако-

нодательства не является определяющим критерием в его институциональной принадлежности.

Аналогичное мнение следует высказать относительно разрозненности актов миграционного права. Наличие отдельных законов и документов подзаконного характера, регулирующих миграционные отношения, необходимо рассматривать не в качестве дефекта правового регулирования, а как естественное многообразие источников права, создаваемых в разное время и имеющих специализированный предмет регулирования. К числу таковых, по нашему мнению, в полной мере стоит отнести источники миграционного права, которым, как многим другим, свойственны определенные негативные явления, например, юридические коллизии, пробелы, дублирование норм и т.п. Исходя из этого, наличие многочисленных источников правового регулирования миграционных отношений не влияет на институциональную идентификацию миграционного права, равно как и концентрация полномочий в сфере миграционной политики в рамках органа исполнительной власти не влечет автоматического включения миграционного законодательства в состав источников административного права. Данный вывод основан на том факте, что правоприменительную функцию в отношениях, регламентированных актами большинства отраслей права, выполняют в основном органы исполнительной власти, однако эта общая черта не позволяет утверждать об исключительной подчиненности таких отношений административно-правовому регулированию.

Вместе с тем отдельными авторами высказываются идеи об уже сложившемся консолидированном нормативном документе, направленном на регламентацию миграционных отношений в России [15, с. 10]. В частности, в качестве такового предлагается рассматривать Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Президентом РФ [16]. Действительно, в политическом плане данный документ представляется центральным при определении целей, принципов, задач и методов регулирования миграционных процессов на государственном уровне. Однако согласиться с его нормативно-правовой природой не представляется возможным по нескольким причинам. Во-первых, у Концепции миграционной политики РФ отсутствует основная функция любого источника права – регулирование общественных отношений. В большей степени рассматриваемый акт является планом для осуществления ряда мероприятий в области миграционной политики со стороны государственных органов и не затрагивает вопросы регламентации конкретных правоотношений. Во-вторых, указанный документ не имеет установленной для источников права в Российской Федерации строгой формы, поскольку при наличии визы Президента РФ, тем не менее, не

обличен в соответствующий его указ или распоряжение. В-третьих, Концепция миграционной политики не имеет общеобязательной юридической силы для всех субъектов миграционного права, поскольку её реализация не подкреплена соответствующими юридическими обязанностями и санкциями. Также данный вывод подтверждается отсутствием факта официального опубликования документа, что часто наблюдается при анализе форм государственной политики.

Концепция миграционной политики РФ, не являясь по существу нормативно-правовым актом, тем не менее, постулирует ряд особенностей миграционного законодательства страны. Подобным образом проблемы миграционного права получают официальное признание со стороны государственной власти, поэтому в рамках программных мероприятий они решаются, в том числе путем внесения изменений и поправок в соответствующие нормативно-правовые акты. В частности, в Концепции отмечено, что законодательство по вопросам миграции уже не отвечает потребностям развития Российской Федерации, а также не соответствует интересам общества и организации общественного труда. Государством признан факт ориентации миграционного законодательства на срочный характер работы иностранных граждан, вместо определения гарантий их стабильной трудовой занятости и социального обеспечения [16, п. 11]. Также законодательно не установлены меры, которые способствовали бы переезду мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, их адаптации и интеграции в российское общество.

Примечательно, что одним из основных механизмов реализации Концепции миграционной политики РФ выступает совершенствование законодательства с учётом международно-правовых наработок. В качестве необходимого элемента обозначен приоритет установок, содержащихся в тексте Концепции, в принимаемые нормативно-правовые акты по миграционным вопросам.

Как видно из анализа данного документа, идея принятия консолидированного нормативного акта в области миграционных отношений отсутствует, несмотря на то, что в 2003 г. была предпринята попытка его разработки. Безусловно, наличие Миграционного кодекса позволит снять ряд проблем юридического характера, которые наблюдаются сегодня практически во всех законах, посвященных регламентации миграционных процессов. С точки зрения юридической техники, наличие единого правового документа со столь широким предметом регулирования позволит обеспечить решение целого комплекса системных задач и более чётко структурировать нормативный материал. Не случайно в связи с этим идею кодификации миграционного законодательства разделяют довольно многие специалисты

[15; 1; 17]. Удобство применения кодекса как основного регулятора миграционных отношений позволит существенно облегчить правоприменительную практику. С учётом построения российских кодифицированных актов по пандектной системе можно утверждать о более внятном восприятии нормативного материала со стороны самих граждан, поскольку разрозненные законы, написанные довольно сложным юридическим языком, понимаются гораздо труднее, чем текст единого акта.

Однако у предлагаемого многими исследователями инструмента модернизации миграционного законодательства через его кодификацию имеются и негативные стороны. Прежде всего, систематизация нормативного материала может коснуться только тех вопросов, которые в настоящее время урегулированы соответствующими законами. В большей степени они направлены на регламентацию административных правоотношений с участием мигрантов. Соответственно, принятие Миграционного кодекса лишь усилит административно-правовую природу миграционного права и существенно скорректирует методы правового регулирования с преобладаем императивных начал. Вряд ли представляется целесообразным изъятие норм о мигрантах из семейного, жилищного, образовательного законодательства, которые осложнены специфическим предметом и уже имеют систематизированную основу. Главным же препятствием для реализации идеи о кодификации миграционного законодательства служит, на наш взгляд, обилие подзаконных актов, которые в большинстве своём решают задачи технического характера. Если перенести подобные нормы в рамки единого кодифицированного закона, непременно, возникнут новые, более негативные дефекты права, против которых нацелена современная правотворческая политика Российской Федерации.

Таким образом, институционализация миграционного законодательства происходит с отдельными особенностями, свойственными российскому праву. С одной стороны, не являясь структурным звеном административного права, оно испытывает влияние его методов, принципов и субъектного состава. С другой стороны, консолидация миграционного законодательства возможна в настоящий момент лишь частично, что повлияет на фрагментарный характер предмета его регулирования и не устранил многие негативные явления, свойственные системе права на современном этапе. Поэтому идея кодификации нормативного материала по вопросам миграции представляется преждевременной и неэффективной на фоне существующей в России Концепции миграционной политики.

Литература:

1. Брик А.Д. Эволюция российского миграционного законодательства: проблемы и противоречия // Юрист – Правовед. – 2014. – № 3 (64). – С. 65-69.
2. Хахалкина Е.В. Деколонизация в контексте политики развития ЕС и миграционного законодательства Великобритании // Вестник Томского государственного университета. – 2014. – № 382. – С. 125-132.
3. Макосейчук Т.М. Система административного права как комплексной отрасли российского права // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. – 2009. – № 1. – С. 62-66.
4. Стариллов Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // В сборнике: Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения... Стариллов Ю.Н. Сборник избранных научных трудов. – Воронеж, 2010. – С. 429-445.
5. Стахов А.И. К вопросу о системе российского административного права // Административное право и процесс. – 2008. – № 1. – С. 18-21.
6. Телешина Н.Н. Понятие и место миграционного права в системе права Российской Федерации // Российская юстиция. – 2012. – № 1. – С. 10-13.
7. Перетягко И.В. Новое в концепции миграционной политики в современном российском праве // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. Серия: Общественные и гуманитарные науки. – 2013. – № 1 (130). – С. 115-118.
8. Евтушенко В.И. Миграционное право в России: вопросы кодификации // В сборнике: Теория и практика современной юридической науки Материалы заочной международной научно-практической конференции. Белгородский университет кооперации, экономики и права. – Белгород, 2012. – С. 71-77.
9. Степанов А.В. Миграционное право как новое структурное формирование в системе права Российской Федерации: за и против (анализ точек зрения) // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 32-35.
10. Щупленков Н.О., Щупленков О.В. Перспективы развития миграционного права в России // ВВ: Проблемы общества и политики. – 2014. – № 1. – С. 36-75.
11. Кучерявенко Н.П. Место налогового права в системе финансово-правовой отрасли // Финансовое право. – 2005. – № 2. – С. 8-12.
12. Орлов М.Ю. Основные вопросы теории налогового права как подотрасли финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1996. – 154 с.
13. Бабшин О.А. К вопросу о системе муниципального права как отрасли права // Российский юридический журнал. – 2004. – № 3 (43). – С. 45-48.
14. Выпханова, Г.В. Экологическое право и его институты как предмет научного исследования // Аграрное и земельное право. – 2011. – № 6. – С. 11-14.
15. Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. – 2014. – № 12 (216). – С. 5-15.
16. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом Российской Федерации // Текст документа официально не опубликован и приведен в соответствии с публикацией на сайте www.kremlin.ru по состоянию на 28.01.2014 г.
17. Понежин, М.Ю., Понежина Л.Ю. К вопросу о реформировании миграционного законодательства и миграционной политики в России на современном этапе // Юрист – Правовед. – 2013. – № 4 (59). – С. 18-22.

Institutional Tendencies of Migration Legislation of the Russian Federation on the Modern Stage

L.R. Ibragimova
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper dwells upon institutional tendencies of migration legislation in the framework of development of Russian system of law. The author analyzes the existing conceptions of improvement of migration legislation and considers an opportunity of implementing new migration code with account of forms of Russian migration policy. The research results in provision of institutionalization criteria of migration law.

Key words: migration law, migration legislation, Migration Code, legal institutionalization, legal institution.