

А. Н. Жеребцов

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В работе изложены основные проблемы административно-правового регулирования миграционно-правовых отношений, предлагаются пути совершенствования миграционного законодательства.

Ключевые слова: миграционные процессы, административно-правовое регулирование, мигранты, мобильность населения, миграция населения, административно-правовое регулирование.

A. N. Zherebtsov

CURRENT PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF LEGAL RELATIONS RELATING TO MIGRATION

The article focuses on the main problems of administrative and legal regulation of legal relations relating to migration. The author offers the ways to improve the migration legislation.

Keywords: migration processes, administrative and legal regulation, migrants, mobility of population, migration of population, administrative and legal regulation.

Миграционные процессы являются фактором, сопутствующим существованию и развитию общества, поддержанию его жизнедеятельности, одним из значимых средств восстановления численности населения государства. Исследование теоретических проблем административно-правового регулирования миграционных отношений позволяет рассмотреть как теоретические проблемы их регулирования, так и специфику такого регулирования в сфере территориального перемещения населения. Многообразные общественные отношения, возникающие в процессе территориального перемещения населения нуждаются в правовом регулировании, что обосновывается самой природой этих отношений, имеющих важное экономическое, политическое, социальное и демографическое значение для развития общества. Именно миграционно-правовые отношения являются объектом административно-правового регулирования для целей возникновения, изменения, реализации и прекращения миграционно-правового статуса лица, осуществляющего территориальное перемещение. Данный вид правоотношений имеет

специфическую структуру (объект, субъект и содержание), свойственную особенностям их возникновения, изменения, осуществления и прекращения. Поскольку эти отношения возникают с обязательным участием органа государственного или муниципального управления (миграционного органа или органа способствующего управлению миграционными процессами), то по своей правовой природе они являются административно-правовыми отношениями, имеющими свои особенности.

Тесно связанной с миграцией населения (миграцией) категорией является «миграционный поток». Обладая специфическими признаками, он позволяет выделить виды территориальной мобильности населения и как следствие дифференцировать административно-правовое их регулирование.

Многообразие видов территориальной мобильности населения и возникающие в этой связи общественные отношения нуждаются в систематизации для целей определения места миграционных отношений в системе общественных отношений, упорядочиваемых правом, а также выделения специфики

управленческого воздействия на тот или иной вид миграционных отношений, их влияние на социально-экономические отношения в государстве.

Потребность упорядочения миграционных отношений является объективным явлением, направленным на формирование нормальной социальной обстановки в государстве, обеспечения его безопасности и стабильности. Миграционные отношения возникают в процессе осуществления государственного управления территориальным движением населения. Административно-правовое регулирование миграционно-правовых отношений происходит в соответствии со стадиями указанного процесса, что позволяет повысить эффективность такого регулирования.

На стадии правотворчества административно-правовое регулирование характеризуется международно-правовым, законодательным, подзаконным и локальным регулированием миграционно-правовых отношений. На указанной стадии должны формироваться миграционно-правовые средства, миграционно-правовые режимы и миграционно-правовые процедуры государственного управления миграционными процессами.

На стадии информационного и ценностного воздействия правовых предписаний от субъектов отношения до сведений субъектов миграционно-правовых отношений должны быть доведены цели, задачи, принципы и приоритеты такого воздействия, причем они должны иметь законодательное закрепление.

На стадии реализации норм права осуществляется использование, исполнение, соблюдения и применения права, в результате которого происходит приобретение, изменение, осуществление и прекращение правового статуса мигранта, что представляет собой действие норм права в сфере миграционных отношений.

Стадия государственного принуждения имеет предназначение восстановить нарушенное миграционное правоотношение, предотвратить, пресечь нарушение миграционно-правового отношения или покарать виновного за совершение административно-правового проступка,

посягающего на миграционно-правовое отношение.

Формирование в Российской Федерации интеграционных процессов в систему международных отношений и активизация миграционных отношений, имеющих ярко выраженный международный характер, требуют решения вопроса о соотношении международно-правового и административно-правового регулирования миграционных отношений. Это позволяет прийти к заключению о том, что международно-правовое регулирование миграционных отношений не происходит, т. к. данные отношения возникают между субъектами международного права, к числу которых мигрант и миграционный орган не относятся. Данный вид регулирования следует назвать международно-правовым регулированием отношений в области миграции населения. Вместе с тем, международно-правовое регулирование общественных отношений воздействует на процесс административно-правового регулирования миграционных отношений на каждой стадии данного процесса. Это воздействие проявляется по-разному в зависимости от самих стадий и содержания рассматриваемых видов правового регулирования общественных отношений.

В отличие от международно-правового регулирования общественных отношений, нормативное административно-правовое регулирование непосредственно направлено на упорядочение общественных отношений в сфере территориального перемещения населения. Нормативное административно-правовое регулирование миграционных отношений позволяет сформировать цели, задачи, принципы и приоритеты правового регулирования территориальной мобильности, что приобретает учредительный характер для данного процесса регулирования общественных отношений. Приведенные учредительные аспекты позволяют формировать системы правовых средств, правовых режимов и правовых процедур упорядочения миграционно-правовых отношений. Именно миграционно-правовые режимы и миграционно-правовые процедуры занимают

центральное место в процессе административно-правового регулирования миграционных отношений, которые завершает локальное административно-правовое регулирование миграционных отношений путем формирования системы миграционно-правовых процедур.

Изучение стадий процесса административно-правового регулирования миграционных отношений позволяет признать, что стадия информационного и ценностного воздействия является связующим звеном стадии правотворчества со стадиями реализации права и принуждения в сфере территориального перемещения населения.

На стадии реализации административно-правовых норм особое место занимает правоприменительная деятельность органов государственного управления по установлению фактических и юридических обстоятельств дела, принятия решения по делу, организации исполнения и контролю за принятым решением в сфере территориального перемещения населения. Данная правоприменительная деятельность направлена на реализацию миграционно-правовых режимов управления миграционными процессами, которые должны быть сформулированы законодателем во всех сферах общественных отношений, связанных с территориальным перемещением населения, в результате которых лицо приобретает, изменяет, реализует и прекращает административно-правовой (миграционно-правовой) статус мигранта.

Стадия административного принуждения как стадия административно-правового регулирования миграционных отношений является необходимым условием нормального функционирования миграционно-правовых отношений. В сфере миграции населения активно применяются различные формы административного принуждения: административно-восстановительные, административно-пресекающие, административно-предупредительные и меры административной ответственности.

Проблемы административной ответственности за нарушение миграционного законодательства

приобретают особое значение в связи с активизацией миграционных процессов в Российской Федерации. Это позволило выделить специфические признаки данного вида ответственности, дать характеристику оснований его выделения, определить их специфику. Особое значение при возникновении административной ответственности за нарушение миграционного законодательства имеет миграционное правонарушение (проступок), который обладает комплексом признаков, отличающих его от иных видов административных правонарушений (проступков).

Исследование теоретических аспектов понятия и оснований возникновения административной ответственности за нарушение миграционного законодательства позволяет сформировать систему составов административных правонарушений, в основе которого лежит вид миграционного потока, объект административно-правовой охраны и предлагаемая система миграционно-правовых режимов. Это обстоятельство позволяет предложить специальную главу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

«Административные правонарушения, посягающие на миграционно-правовые отношения (миграционные правила)». В рамках данной главы следует закрепить помимо имеющихся составов административных правонарушений, составы которые в настоящее время отсутствуют в КоАП РФ. Это позволит целостно обеспечить охрану общественных отношений, возникающих в сфере территориального перемещения населения, обеспечит нормальное функционирование системы государственного управления миграционными процессами.

Эффективная охрана общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления миграцией населения, невозможна без административно-юрисдикционной деятельности по привлечению лица, совершившего миграционное правонарушение, к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства.

Анализ стадий производства по делу об

административном нарушении миграционных правил позволяет предложить пути совершенствования данного производства, сконструировав предложения по совершенствованию отдельных норм КоАП РФ. Не остается сомнений в необходимости исследования проблем административно-правового регулирования миграционных правоотношений как отношений административно-правового характера, что влечет создание действительно эффективной миграционной политики, которая должна стать основой для формирования системного подхода к правотворческой деятельности государства, стать одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти с целью превращения миграции в позитивный фактор экономического и социального развития общества.

