

Работа подготовлена с использованием системы КонсультантПлюс
Файзуллина Лолита Эдуардовна
Студентка 2 курса Международно-правового факультета
Московского государственного института (Университета) МИД России
(бакалавр)

Научный руководитель, профессор кафедры административного
финансового права, доктор юридических наук
Гуринович Александр Георгиевич

Работа подготовлена с использованием системы КонсультантПлюс

Отличительные характеристики административно-правового регулирования в сфере миграции и нелегальной перевозки пассажиров и багажа легковыми транспортными средствами в Российской Федерации

Миграция в XXI веке является распространенным и при этом сложным, многоплановым социально-правовым и политическим явлением.

Стоит сначала определить, кто такой мигрант. Юридически согласованного определения не существует, однако Организация Объединенных Наций и Международной организации по миграции дают свои во многом схожие определения. Мигрант — это любое лицо, которое перемещается или уже переместилось через международную границу или внутри государства и покинуло место своего обычного жительства независимо от (1) юридического статуса лица; (2) добровольного или недобровольного характера перемещения; (3) причин перемещения; или (4) продолжительности пребывания.¹ В определении важно то, что лицо покидает место своего обычного места жительства.

Миграционные процессы характерны и для Российской Федерации. Можно обратиться к оценкам ООН, опубликованным в сборнике «Тенденции

¹ <https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/migration/index.html>

международной миграции: ревизия за 2017 год»². Это последние наиболее точные данные, которые есть на сегодня в области миграции. Но у читателей может возникнуть вопрос: почему есть только данные на 2017 год? Дело в том, что в связи со сложностью и длительностью подсчета мигрирующих граждан, рейтинг стран мира по количеству мигрантов обновляется с задержкой в несколько лет. Как видно из данной статистики, абсолютное число граждан-мигрантов больше всего живет в больших и экономически развитых странах, как Россия, которая занимает четвертое место в рейтинге по миграции.

Но с 2018 года вектор миграционных процессов сменился с внешней на внутреннюю. Иными словами, наблюдается спад притока мигрантов и активизация внутренней миграции. В этой связи стоит подчеркнуть, что такое внутренняя миграция. Внутренняя миграция — перемещение людей из одного региона в другой в рамках одной страны. Одним из примеров внутренней миграции является урбанизация — перемещение населения из сельской местности в города. На официальном сайте Федеральной государственной службы статистики можно увидеть схему, которая показывает, насколько интенсивно идут процессы миграции.³ Красная стрелка показывает направление миграции в центральный федеральный округ, а зеленая – в другие федеральные округа. Можно заметить больше всего людей мигрирует в центральный из сибирского и дальневосточного. Причиной этому служит уровень экономического развития и параметры уровня жизни населения.

Однако, несмотря на снижение количества прибывающих мигрантов в страну, актуальность вопросов миграции продолжает сохранять свою актуальность, поскольку общее количество мигрантов в стране остается достаточно высоким. К тому же с учетом положений новой концепции миграционной политики до 2025 года⁴ ожидается рост мигрантов вновь, так

² Информационный портал NoNews. Рейтинг стран по количеству мигрантов. URL: 2018. 13 января. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/immigrant-population> (дата обращения 10.12.2020).

³ Официальный сайт Федеральной государственной службы статистики. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения 10.12.2020)

⁴ Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы»

как, во-первых, она принята в целях решения демографических проблем и во-вторых, согласно этой концепции, правительство обязано привлечь 10 млн.

В исследуемой проблематике миграционного законодательства центральными становятся вопросы, которые нужно решить как можно скорее. Именно решению данных проблем посвящена моя статья. Для того, чтобы обосновать такое несовершенство, необходимо, прежде всего, выяснить причину. Собственные наблюдения и специальные исследования в этом плане показали, что причина множества проблем кроется в том, что миграционное законодательство было неразвитым вследствие жестких ограничений свободы передвижения. Федеральная служба статистики дает нам понять, что с 90 по 95 года наблюдается стабильный высокий уровень миграции, но только в 94 году наблюдается наиболее высокий уровень потока мигрантов.⁵ Это объясняется тем, что в 1990-е годы после распада СССР начались активные потоки мигрантов из бывших республик Советского Союза, и на тот момент основной задачей было в кратчайшие сроки обеспечить правовое регулирование стихийных миграционных потоков, к сожалению, вопросы качества и системности формируемого законодательного массива отходили на второй план.

Однако новые задачи выдвигают и новые подходы к их решению. Сегодня перед Российской Федерацией стоят новые проблемы: правовое регулирование вопросов трудовой миграции, решение проблем нелегальной миграции, обеспечение достоверной и полной системы миграционного учета в целях обеспечения национальной безопасности, а также решение демографических проблем убыли населения страны за счет миграционного прироста.

Сегодня в законодательстве Российской Федерации есть проблемы правового регулирования миграционных процессов, которые связаны с различными аспектами, в одном случае в связи с наличием правовых коллизий

⁵ Международная миграция населения России по годам (Таблица) <https://infotables.ru/statistika/31-rossijskaya-federatsiya/788-mezhdunarodnaya-migratsiya-v-rossii>

и отсутствием четкого правового регулирования, в другом – с вопросами технико-юридического характера, проблемами практического исполнения миграционного законодательства.

Стоит привести в качестве примера такие проблемы, которые возникают в случае выдворения или депортации иностранного гражданина. Если такое происходит, но у него отсутствует или утерян документ, удостоверяющий личность, возникает проблема подтверждения его личности. А именно длительность подтверждения. Такого гражданина помещают временно в специальное учреждение. Но пока подтверждается его запрос, может истечь срок его нахождения в таком учреждении. Таким образом, нам нужно, во-первых, усовершенствовать систему межправительственных соглашений, а во-вторых, восполнить пробелы в законодательстве о депортации.

В миграционном законодательстве есть также другая группа проблем, которая связана с юридической техникой. Дело в том, что реализация норм федерального миграционного законодательства зависит от принятия подзаконных правовых актов. Например, в ФЗ О Миграционном учете написано, что правила и порядок осуществления миграционного учета устанавливаются Правительством Российской Федерации.⁶ Но, к сожалению, по установившейся практике соответствующие постановления вступают в силу только через полгода в связи с процедурными задачами.

На данный момент среди ученых юристов обсуждается вопрос о принятии миграционного кодекса и о том, что он будет в себя включать. Лично я считаю, что перспективу для решения данной проблемы открывает именно принятие нового кодифицированного акта. Приведенная выше информация подчеркивает необходимость обстоятельного рассмотрения вопроса об исключении правовых пробелов, устранении противоречий и, наконец, упрощении правоприменительной практики для того, чтобы нивелировать бланкетные нормы.

⁶ Федеральный закон от 18.07.2006 N 109-ФЗ (ред. от 08.06.2020) "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации"

С ростом нелегальной миграции увеличилось количество преступлений, совершенных такими мигрантами. Стоит обратить внимание на одно из преступлений, которое стало особо распространенным в связи с нелегальной миграцией. Дело в том, что нелегальные мигранты составляют абсолютное большинство тех, кто занимается нелегальной перевозкой пассажиров и багажа легковым такси.

Нельзя не заметить, что при кажущейся многоаспектности и обширности исследований еще многие свойства и механизмы нелегальных перевозок легковым такси требуют дополнительного рассмотрения. В своей статье я затрону такие проблемы как недостаточная четкость формулировок статей и отсутствие единообразной судебной практики.

Особенностью законодательства, на которое стоит обратить особое внимание, является то, что в Кодексе об административных правонарушениях есть две статьи, которые предусматривают ответственность для 2 разных правонарушений, но дело в том, что эти правонарушения зачастую неправильно квалифицируются в ущерб лицам из-за недостаточной четкости их формулировки.⁷ Часто путают, когда разрешение отсутствует при себе на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси (ч 2.1 ст 12.3 КоАП РФ) и когда разрешение априори не было получено лицом (ч 2 ст 14.1 КоАП РФ).

Чтобы обосновать решение данной проблемы, необходимо, прежде всего, выяснить мнение судей. Для разъяснения данного вопроса я обратилась к «Обзору судебной практики Верховного суда Российской Федерации за четвертый квартал 2013 года».⁸ В нем сказано, что в случае, если лицо не получало разрешения на осуществление такой перевозки, его действия следует квалифицировать так, будто у него априори не было такого разрешения, если же докажут, что оно занимается именно предпринимательской деятельностью,

⁷ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020)

⁸ "Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2013 года" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 04.06.2014)

то есть деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли. Такая неоднозначная формулировка может вызвать множество разногласий как у государственных органов, так и у граждан, именно поэтому целесообразнее будет конкретизировать формулировку статьи, в которой разрешение отсутствует именно при себе.

Весьма полезными также для меня оказались результаты исследований судебной практики, которая рассматривает вопрос о специальной норме. Стоит обратиться к Постановлению Верховного Суда Российской Федерации⁹ и Арбитражного суда Северо-Западного округа¹⁰. Суд первой инстанции указывает на то, что отсутствие специального разрешения нужно квалифицировать, как «осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения», то есть неважно с чем именно связана эта предпринимательская деятельность, а суд апелляционной инстанции постановляет, что такое деяние образует состав, который предусматривает «осуществление предпринимательской деятельности именно в области транспорта без лицензии». Таким образом, данное деяние должно квалифицироваться именно как осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта, так как такое решение вынесла апелляционная инстанция и такая норма является специальной. Такое разногласие в судебной практике может породить множество проблем, поэтому я считаю необходимым принятие нового федерального закона с четким предметом регулирования — легковым такси, так как на данный момент мы наблюдаем отсутствие комплексного и последовательного правового регулирования сферы перевозок пассажиров легковым такси.

Таким образом, ретроспективный анализ исследований, посвященных разработке проблемы миграционного законодательства и несовершенству правового регулирования нелегальных перевозок, позволяет сделать вывод о том, что проблемы, поставленные в моей статье, являются наиболее важными,

⁹ Постановление Верховного Суда РФ от 08.04.2019 N 86-АД19-1

¹⁰ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 19.09.2005 N А21-1464/2005-С1

так как в первую очередь касаются прав и свобод человека и гражданина, которые могут быть ущемлены и нарушены из-за несовершенства формулировок норм и их неправильного применения. Как нам известно из статьи 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью», именно поэтому необходимо устранить проблемы, связанные с нарушением прав.¹¹

¹¹ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)