**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования**

**«Тихоокеанский государственный университет»**

**Юридический институт**

Научная конкурсная работа

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Автор: Логинова Анна Викторовна ст. гр. ПОНБ (с) – 51, ЮИ

Руководитель: д.ю.н. Степенко Валерий Ефремович, директор ЮИ.

Хабаровск

2019

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

1. Понятие миграционной политики государства и ее роль в обеспечение национальной безопасности.
2. Нормативно правовое обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации.
3. Проблемы и пути урегулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

Заключение

Список использованных источников

ВВЕДЕНИЕ

В работе рассмотрены правовые основы миграционной политики России на современном этапе. Миграционная политика является основной частью социальной политики и способствует развитию рыночных отношений, обеспечение демографическими ресурсами рынка труда, соблюдение прав и свобод человека. Что касаемо миграции трудовых ресурсов, то данных ресурсов не избежать ни одному государству. Наше государство должно руководить миграционными потоками на основе принципов равенства прав и свобод всех людей, независимо от расы, национальности и гражданства.

Основной целью государственной миграционной политики Российской Федерации является преодоление негативных последствий миграционных процессов, регулирование миграционных потоков, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, обеспечение баланса прав и законных интересов коренного населения, мигрантов и лиц, ищущих убежища на территории России.

По данным официальных источников, из более чем 7,2 млрд. населения 1 млрд. человек находятся в постоянном и периодическом движении[[1]](#footnote-1). Отдел народонаселения Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам отмечает, что в настоящее время Россия занимает второе место в мире по числу проживающих на ее территории мигрантов из других стран.

Сейчас большую часть среди иностранных мигрантов представляют трудовые мигранты — граждане стран СНГ, преимущественно Украины Таджикистана, Киргизии, Молдавии, Узбекистана. Хотя по итогам на 2018 год в Россию прибыло почти 125 тысяч иностранцев, а во II-IV кварталах приток мигрантов было почти в два раза ниже, чем годом ранее. Показатель прибывших мигрантов снижен на 4%. Из общего числа прибывших мигрантов прибывают люди с невысоким интеллектуальным и профессиональным статусом, испытывающие проблемы с социальной адаптацией как в своей, так и в чужой стране. Среди них немало криминально ориентированных людей, с повышенной склонностью к агрессии. Нелегальная трудовая миграция провоцирует рост преступности, создаёт ситуацию, при которой полученные за счёт трудовых мигрантов доходы скрываются от налогообложения.

В октябре 2018 года президент РФ Владимир Путин [подписал](http://kremlin.ru/acts/bank/43709) Концепцию государственной миграционной политики РФ на 2019-2025 годы, которая ставит цель создать более комфортные условия для легализации и адаптации мигрантов. В конце февраля 2019 года [принят план](http://government.ru/docs/35846/) ее реализации на первом этапе /10/. В документе делается упор на анализ текущей ситуации и совершенствование процедур, для чего будут разрабатываться новые законы и нормативные акты.

1 МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА И ЕЕ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Миграционная политика — это структура принципов, целей и действий, с помощью которых государство и иные политические институты регулируют потоки переселенцев и других мигрантов. Свобода передвижения и выбора места жительства считается одним из   
неотчуждаемых прав человека. Статья 13 Всеобщей декларации прав человека гласит: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. … Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою собственную» /3/.

В соответствии с Федеральным законом от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных [Конституцией](consultantplus://offline/ref=DBD6ADFCF7961F6DCA8EB47D54E642232CE6504A95DBF5A9BB6CB137839B7938431AD9BD9280F0A22923EBx0b0C) Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции /8/.

Реализация миграционной политики, являющейся неотчуждаемой частью государственной политики Российской Федерации, устанавливается в соответствии с принципами демократического правового государства, установленными [Конституцией](consultantplus://offline/ref=9C8694F27BD9E86D45BBA0D5DA70263D031599A2324C894DBE09AEF50520F8091AB08714018B82D1FBC3B0ODJFC) Российской Федерации, и общепризнанными принципами и нормами международного права, с учетом принципов, определенных в стратегических документах, перечисленных в Указе Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» /10/.

Несмотря на накопленные в данной сфере нормативные установленные термины и определения, категория миграции на законодательном уровне не урегулирована. Отсутствуют определения и производных от данного термина понятий, таких как «мигрант», «миграционный», позволяющих более четко выделить предмет отрасли законодательства - миграционные отношения.

Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=F09DDFB8B2C7D11242E7F987E947A0CE2F2B522317E28B4B722A176D02695DCFE5F62710F932D45F5415640A08G6O0C) от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который в настоящее время рассматривается как базовый для регламентации отношений в сфере внешней миграции, не содержит определения понятия «мигрант» или понятий, родственных по отношению к данному термину /7/.

Отсутствие определения понятия «миграции» на законодательном уровне – создает общеизвестную сложность в отграничении предмета регулирования миграционного законодательства от предметов правового регулирования иных отраслей российского законодательства /13/.

Не способствует решению рассматриваемой проблемы и наличие определений некоторых производных от термина «мигрант» понятий, содержащихся в [Концепции](consultantplus://offline/ref=289F35BA2F7DE11B3743B8C39FB7B9F308B7E800B75A4BFA46B4988E4BF5A6F13D5168BBA256D0D231A6AD3C64L6RFC) государственной миграционной политики Российской Федерации на период на 2019 - 2025 годы. Данная [Концепция](consultantplus://offline/ref=289F35BA2F7DE11B3743B8C39FB7B9F308B7E800B75A4BFA46B4988E4BF5A6F13D5168BBA256D0D231A6AD3C64L6RFC) как документ стратегического планирования, принятый на федеральном уровне в рамках целеполагания, вполне могла бы служить своеобразным ориентиром в определении понятия миграции и содержательной стороны этого явления. Однако имеющиеся в [Концепции](consultantplus://offline/ref=289F35BA2F7DE11B3743B8C39FB7B9F308B7E800B75A4BFA46B4988E4BF5A6F13D5168BBA256D0D231A6AD3C64L6RFC) определения некоторых понятий вносят не ясность в решение указанных вопросов.

Анализ современного правового регулирования, действующего как на международном, так и на национальном уровне, дает возможность выделить наиболее юридически значимые признаки миграционных правоотношений. К ним относятся:

перемещение в пределах государственных либо административных границ или за их пределы;

приобретение нового правового статуса субъектом территориального перемещения;

государственно-правовое регулирование, в том числе контроль государства за территориальными перемещениями.

Миграция населения затрагивает самые различные виды перемещений, основанных на осуществлении свободы передвижения. Очевидно, что не все отношения, связанные с миграцией населения, требуются в правовом регулировании, а лишь наиболее общественно значимые из них.

Учитывая вышеизложенное, миграцию с юридической точки зрения можно определить как контролируемое и регулируемое государством территориальное перемещение людей в пределах административных границ и за их пределами, по различным причинам, целевой направленности влекущее постоянное или временное изменение места жительства, связанное с приобретением, изменением и прекращением правового статуса субъектов.

На сегодняшний день миграция населения всё чаще становится объектом внимания. В зависимости от ее масштабов, а также причин, побуждающих или вынуждающих часть населения покидать известную для себя среду, миграция может представлять собой серьезную угрозу национальной безопасности страны.

В современном мире проблемы миграции всё чаще соотносятся как угроза национальной безопасности государства, поскольку приобретают всеобщий характер. Важную группу причин эмиграции образуют мотивы политического характера. Поток беженцев по этим мотивам в современном мире весьма значителен. С одной стороны, миграция при неблагоприятной демографической ситуации в стране может покрывать дефицит трудовых ресурсов, обеспечивая тем самым, экономический рост, а также восполнить состав трудоспособной части населения в условиях продолжающегося его старения. С другой стороны, в современном мире миграция населения приобрела стихийный характер и проблемы, связанные с миграционными потоками находятся в центре внимания руководителей многих стран и всего мирового сообщества в целом.

В политической сфере нелегальная миграция может выступать как прямая угроза безопасности страны. Если рассматривать статистические сведения по миграционной ситуации, то по статистическим данным ФМС[[2]](#footnote-2) России за 2017 год число лиц, в отношении которых принято решение о приобретении гражданства Российской Федерации составило 211 878 человека, на 2018 год число лиц составляет 124 854 человека. За январь – июнь 2019 года показатели миграционной ситуации в Российской Федерации немного увеличились по сравнению с 2018 годом и составляют 136 857 человек /19/.

Вероятно, что из общего числа прибывших на территорию России мигрантов имеются нелегальные трудовые мигранты. Чтобы избежать напряженности в обществе, необходимо избегать нерациональных потоков трудовых мигрантов и минимизировать издержки от нелегальной миграции. Именно неконтролируемые масштабные миграционные процессы представляют собой негативные последствия в развитии населения страны, так и развитии миграционной обстановки в интересах законных мигрантов.

Кроме того, в отечественной и зарубежной литературе всё чаще «миграция» рассматривается в контексте «миграция и национальная безопасность страны». Связано это, прежде всего с тем, что каждая страна заинтересована в обеспечение национальной безопасности, удовлетворении и соблюдении своих национальных интересов.

Национальная безопасность это не только её защищенность от внешних угроз – это состояние государства, при котором сохраняется его целостность и возможность быть самостоятельным субъектом системы международных отношений. Проблема координации миграционных процессов, как возможная угроза национальной безопасности страны, становится весьма значимой по ряду причин. Среди них следует отметить:

* Масштабность миграционных потоков;
* Обострение и увеличение межнациональных конфликтов;
* Несоблюдение мигрантами законодательства принимающей страны и как следствие медленный процесс интеграции мигрантов в принимающее сообщество;
* Рост преступности, обострение криминогенной обстановки в стране;
* Угроза террористических актов;
* Усиление социальной напряженности в признаваемом обществе;
* Нагрузка на ресурсы страны – обеспечение пребывающих людей продовольствием, жильём, решение социальных проблем и др. **/**12/.

Российская Федерация наряду с США и Западной Европой, является центром привлечения для мигрантов, наибольший поток которых составляют выходцы из стран СНГ. Основные миграционные потоки в РФ представлены временными трудовыми мигрантами. Нелегальные мигранты всё чаще нарушают законодательство принимающей страны. Причиной правонарушений является в том, что многие мигранты лишаются работы и из-за минимальных средств нормального существования в обществе идут на преступления различной тяжести.

Последствия для стран от миграционных процессов определяют необходимость совершенствования миграционной политики. Для этого необходимо, во – первых, заинтересовывать и мотивировать мигрантов на въезд, в те регионы, где наблюдается проявленный дефицит рабочий силы. Во – вторых, усилить административную ответственность работодателей за наём нелегальных мигрантов, не имеющих разрешения на работу. В – третьих, ужесточить контроль за: целью прибытия мигрантов на территорию страны; причиной выбытия из своей страны; составом прибывших мигрантов, особенно в отношении лиц, впервые въезжающие в страну. В – четвертых, заинтересовывать приток высококвалифицированных специалистов. В – пятых, усилить работу по выдворению иностранных граждан, в случае несоблюдения и нарушения ими законодательства страны, причем этот процесс должен носить безвозвратный характер. В – шестых, реализовывать политику квотирования или ограничения въезда иностранных граждан на территории страны, с учётом национальных интересов.

Таким образом, только комплексный подход к решению проблемы миграции, повышение эффективности действующей системы управления миграционными процессами и будет способствовать обеспечению национальной безопасности страны. Учитывая складывающуюся миграционную ситуацию в мире, необходимо разрабатывать законодательную и организационную базу упорядочивания потоков миграции, как на национальном, так и международном уровнях, с целью выявления угроз территориальной целостности страны.

2 НОРМАТИВНО ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Регулирование вопросов миграции и защиты прав мигрантов в Российской Федерации на законодательной основе осуществляется на следующих уровнях:

* Федеральный уровень (обеспечивается Конституцией Российской Федерации, федеральные законы и подзаконные акты);
* На уровне субъектов Российской Федерации регулирование вопросов миграции обеспечивается при помощи законы субъектов РФ; подзаконные акты, издаваемые органами исполнительной власти субъектов РФ;
* Уровень местного самоуправления регулируется нормативными актами органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
* На межгосударственном уровне заключаются многосторонние и двусторонние соглашений с другими государствами в области миграции, а также на основании общепризнанных принципов и норм международного и европейского права.

Проблемы миграции для России неизменное явление, требующее серьезных мер по формированию миграционного законодательства, отвечающего потребностям и интересам страны и ее граждан, а также обеспечивающее соблюдение принципов законности и соблюдения прав и свобод, в том числе лиц, прибывающих на территорию России. Ещё в начале 90-х годов, когда Россия столкнулась с серьёзными проблемами в сфере миграции, когда миграция имела масштабный характер в связи с огромным потоком мигрантов, прибывающих из бывших республик Советского Союза, возникла надобность в кратчайшие сроки формировать миграционное законодательство, что отразились на его качестве.

Стоит признать, что действующее законодательство далеко от совершенства. Обращаясь к вопросу полноты правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении въезда, передвижения (пребывания) на территории Российской Федерации либо выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, следует отметить также имеющиеся пробелы. Например, формулировка нормы п. 1 ст. 5 Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» до настоящего времени не позволяет однозначно ответить на вопрос — «с какой даты первоначально начинать отсчет пребывания иностранного гражданина по полугодиям, для определения суммарной продолжительности пребывания иностранного гражданина не более 90 дней в период из 180» /7/, что не способствует единству правоприменительной практики, как следствие и практики привлечения к административной ответственности по ст. 18.8.1.1 КоАП РФ /11/.

Вопросы правовой регламентации трудовой миграции также далеки от совершенства. В частности, в настоящее время отсутствуют специальные программы сезонной трудовой миграции. Действующая система квотирования не обеспечивает привлечения иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей.

Пробелы действующего законодательства на сегодняшний момент позволяют гражданам Договора о Евразийском экономическом союзе и членам их семей при заключении трудового договора на неопределенный срок пребывать на территории Российской Федерации неограниченное время, тем самым постоянно проживать на территории Российской Федерации, не имея статуса временного проживающего или постоянно проживающего иностранного гражданина.

На сегодняшний день необходимость усовершенствования правового регулирования миграции актуальна для огромного числа стран по всему миру.

Например, Т.В. Казакова отмечает, что напряженность миграционных потоков, нарастающая в последнее время, выявила ряд существенных недостатков правового регулирования миграции в РФ, главным и, пожалуй, определяющим среди которых является отсутствие четко выраженной модели этого самого регулирования. В этой связи исследование и анализ нормативно-правовых актов, направленных на регулирование миграции, в целях поиска возможных решений возникающих проблем становятся все более актуальными /16/.

Значимым событием в области государственного регулирования миграционных процессов в РФ и дальнейшего реформирования правоохранительных органов стал Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», в котором было объявлено об упразднении ФМС и передаче ее функций Главному управлению по вопросам миграции МВД РФ. Данное решение объясняется тем, что в сложных социально-экономических условиях именно МВД обладает широкими возможностями в борьбе с незаконной миграцией /9/.

[Концепция](consultantplus://offline/ref=B06EE6BC7B8AB97987A226743D7962FA0A2D461B81F8689E3FED40EC18B9ABE6EF88032419000B07B455F841EAeEEED) государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, прямо говорит о том, что миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом.

Большое количество законов, которые регулируют миграционную сферу, а также их постоянное изменение – создают ещё одну проблему, в следствии чего имеются нередкие противоречий между ними. При этом, как уже было выше сказано, законы не являются единственными регуляторами правовых отношений. Существует также немало подзаконных нормативно-правовых отношений, а также международных договоров, соглашений и конвенций, имплементированных в российскую систему права. На этом сновании, совершенно необходима систематизация действующего миграционного законодательства, переработка содержания правовых норм с целью выявления и устранения противоречий и пробелов, а также дополнения новыми нормами, отвечающими существующим потребностям правового регулирования.

Миграционные правоотношения в большей степени связаны с конституционным правом, чем с другими отраслями права. Необходимо отметить, что они затрагивают такие фундаментальные права и свободы граждан, гарантированные [Конституцией](consultantplus://offline/ref=D027157E4A5C171AC124818C6CDB44A981A64698CA4C48977821408E327CC79189903EAC0529EB6AD68213C7ICD), как право на свободное передвижение, выбор места жительства и места пребывания, право на свободу и личную неприкосновенность и др. При этом [ст. 71](consultantplus://offline/ref=D027157E4A5C171AC124818C6CDB44A981A64698CA4C48977821408E327CD591D19C3FAB192FE97F80D356206D38FB91B61EC2725DAECAI7D) Конституции гласит, что «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств» находятся в исключительном ведении Российской Федерации и подлежат регулированию государственными органами федерации в целом, что достигается в первую очередь путем принятия соответствующих законов /4/.

Зарубежная практика в целом применяет единый подход к решению проблемы разграничения полномочий и определения основного регулятора миграционных правоотношений. Как известно, в силу особенностей правовой системы Великобритании судебный прецедент является там основным источником права, однако в последние годы статуты также приобретают все большую юридическую значимость. Так, вопросы миграции и гражданства регулируются в Великобритании актами Парламента, так называемыми UK Public General Acts, которые являются фактически актами конституционного характера. На сегодняшний день существует немало таких статутов, регулирующих миграционную сферу. В частности, в 2016 г. была принята новая редакция Иммиграционного акта (Immigration Act 2016) **/**Immigration Act 2016 // Национальный архив Правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (офиц. сайт). URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/contents (дата обращения: 17.072019) /2/ , а в 2009 г. принят важный Акт о границах, гражданстве и иммиграции (Borders, Citizenship and Immigration Act 2009) /Borders, Citizenship and Immigration Act 2009 // Национальный архив Правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (офиц. сайт). URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/contents (дата обращения: 17.07.2019) /2/.

Их отличительными особенностями являются передача полномочий в сфере миграции исключительно федеральным органом, а также их четкое определение и перечисление, включая перечень и порядок проведения административных процедур, а также порядок обжалования тех или иных решений государственных органов и ответственность за совершение миграционных правонарушений. Несмотря на то, что фактически единого акта, регулирующего миграционные правоотношения, нет, такой подход к унификации правовых норм в небольшое количество укрупненных актов с четким определением компетенции и полномочий представляется вполне логичным и эффективным решением проблемы разграничения полномочий и противоречий между правовыми актами /17/.

Исходя из этого, можно сделать несколько выводов. Во-первых, совершенно необходимо четкое разграничение полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов. Во-вторых, представляется более разумным наделение полномочиями по регулированию миграционных правоотношений и защитой прав и свобод граждан в сфере миграции именно федеральных органов, поскольку они имеют больше практических возможностей воздействия на динамику миграционных правоотношений, а также больше возможностей нормотворчества. В-третьих, целесообразно унифицировать миграционное законодательство в единый правовой акт.

С учетом большого количества правовых норм многие теоретики справедливо разделяют миграционный кодекс на две части - общую и особенную. В общей части допустимо изложить принципы государственной миграционной политики, основные понятия, правовой статус отдельных категорий мигрантов. В свою очередь, особенная часть должна закреплять нормы, регламентирующие отдельные области миграционных правоотношений, например внутреннюю миграцию, временное пребывание, трудовую деятельность иностранных лиц и т.д.

Таким образом, правовое регулирование миграционных правоотношений в Российской Федерации в настоящее время сталкивается с рядом проблем, основными среди которых являются существующая неопределенность полномочий федеральных и региональных органов по регулированию миграции и большое количество несистематизированных законов и подзаконных актов.

3 ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Проблемы миграции в Российской Федерации по сей день актуальны. События в Украине, которые повлекли за собой массовые перемещения в Россию, передача полномочий МВД России в сфере миграции, изменение правил в сфере трудовой миграции вызывают необходимость обращения к исследованию проблем совершенствования миграционной политики и законодательства в сфере регулирования миграции.

Процесс интеграции, наблюдаемый в последние время во всем мире, в том числе на евразийском пространстве, обусловливают усиление миграционной активности населения. К сожалению, большая часть миграционных перемещений осуществляется с нарушением законодательства принимающих государств: зачастую иностранными гражданами и лицами без гражданства не соблюдаются установленные правила въезда, пребывания, проживания, осуществления трудовой деятельности.

Сохраняются также проблемы с регулированием внутренней миграции, ситуацию осложняют трудности с получением достоверной информации о месте жительства, месте пребывания населения. Следует отметить, что данные регистрационного и миграционного учета необходимы для эффективной реализации большинства государственных функций: функции охраны прав и свобод человека и гражданина; функции обеспечения правопорядка; экономической функции; функции налогообложения; функции социальной защиты; функции обороны и безопасности, охраны общественного порядка и др. Сведения о месте жительства и месте пребывания используются при осуществлении избирательного процесса, в связи с взиманием налогов и сборов, при осуществлении воинского учета, при установлении материальных и процессуальных норм, регламентирующих вопросы различных видов ответственности, применении мер государственного воздействия и принуждения и др. /18/.

Негативные последствия незаконной миграции имеют различные проявления. Как отмечается в [Концепции](consultantplus://offline/ref=057BF8CE6E19CC8CC222767074BC4A26FB3339EC236943A26B9782708219CD836B9F3FC0CD136899D6A354455AyAI8E) общественной безопасности в Российской Федерации, незаконная миграция способствует возникновению угроз общественной безопасности, ухудшению социальной обстановки и возрастанию социальной напряженности, создает условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма и др. /5/. Незаконная миграция отнесена к числу главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности в экономической сфере.

Очевидно, что предупреждение и пресечение правонарушений в сфере миграции требуют принятия комплексных мер. В связи с этим были сделаны шаги по ужесточению ответственности за нарушение миграционного законодательства, в [КоАП](consultantplus://offline/ref=CC0D92E35C1D7B5F0C4371B283B184D39FA75E591849D738905A498316314F173FF2B46FC51BE18CDA00F90EDC2DJ2E) РФ введены новые составы правонарушений. Кроме того, заключен ряд новых соглашений о реадмиссии (в том числе с Республикой Беларусь, Республикой Узбекистан) /6/. Повышению эффективности предупреждения и пресечения незаконной миграции будет способствовать функционирование информационной системы, созданной ФМС России и позволяющей хранить и использовать персональные досье иностранных граждан, въезжавших в Российскую Федерацию.

Усиление миграционных процессов обусловливает необходимость решения проблемы обеспечения безопасности государств, причем не только на национальном, но и на международном уровне. Ужесточение ответственности за правонарушения в сфере миграции стало одним из направлений взаимодействия в рамках Содружества Независимых Государств. Так, [Программой](consultantplus://offline/ref=E0E31ED34D466062F50FCC4EC08398F65012F7735AF1CFD10A7FEC270D60932C6130CA8CDB0C84A28C37ED313D662976E3C1E761909B36J9L5E) сотрудничества государств - участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012 - 2014 годы (принята в г. Душанбе 3 сентября 2011 г.) дана рекомендация продолжить принятие нормативных правовых актов, ужесточающих уголовную ответственность за преступления, связанные с незаконной миграцией /14/.

Учитывая общественное мнение в последние годы органами российского государства сделан ряд шагов по решению проблем, связанных с нелегальной миграцией. К ним необходимо отнести, в первую очередь, усиление юридической ответственности в соответствующей сфере и усложнение порядка въезда на территорию России иностранных граждан.

Так, была введена административная ответственность за нарушение установленного порядка и (или) формы уведомления компетентных органов о привлечении иностранных граждан к трудовой деятельности на территории РФ. Ранее законодательством напрямую устанавливалась ответственность только за факт не уведомления компетентных органов, то есть несвоевременное уведомление не являлось основанием для привлечения к ответственности.

[Статья 18.8](consultantplus://offline/ref=B4B044CF3A2A1CF2F1A8EEB19E1CFBF456B13AAD7D7CBF93085E1272CF7A1ED32960CBEC6EA4E53A634C1CF63A0C33EFF4A93A320201076Ff8X1E) КоАП РФ дополнена новой частью, устанавливающей административную ответственность с обязательным выдворением иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации в случае нарушения иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания /6/.

Следует отметить, что административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к административной ответственности за повторное в течение одного года совершение административного правонарушения.

Любые меры ответственности должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы - в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, - каждый мог предвидеть правовые последствия своих действий (бездействия). Неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения его норм. В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан /11/.

Совершенствование миграционной политики должно проводиться с учетом всех уровней реализации: международного, федерального и регионального.

Региональный уровень миграционного регулирования обусловлен тем, что субъекты РФ имеют полномочия по регулированию прав и свобод человека и гражданина, защите прав национальных меньшинств, обеспечению законности и правопорядка, общественной безопасности.

На федеральном уровне недостатки регулирования миграции особенно ярко проявляются в институте регистрации по месту пребывания или месту жительства.

Таким образом, ужесточение миграционного законодательства в современных политических, социально-экономических условиях вполне объяснимо. Можно однозначно утверждать, что надлежащее и эффективное осуществление государственных функций и задач невозможно без сбора и применения информации о месте нахождения населения. Вместе с тем ужесточение ответственности должно сопровождаться решением системных проблем миграционного законодательства, препятствующих эффективной реализации установленных прав и обязанностей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Миграционная политика Российской Федерации должна совершенствоваться, с тем, чтобы миграционные процессы в стране стали фактором, способствующим позитивному развитию российского общества, исходили из потребностей экономики, интересов национальной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения при строгом соблюдении международных обязательств Российской Федерации.

Одним из важных направлений в решении проблем миграции является заключение международных договоров в области трудовой миграции, обеспечивающих, в том числе, защиту на территории России социальных и экономических прав трудящихся-мигрантов в соответствии с основополагающими документами ООН, Международной организации труда и легализацию процессов трудоустройства российских граждан в иностранных государствах.

Миграционные процессы затрагивают разнообразные социально-экономические явления, требующие межотраслевого правового регулирования (конституционного, гражданского, административного, трудового и др.). Многие подзаконные акты, определяющие правовое положение мигрантов принимаются для решения краткосрочных и среднесрочных задач, носят ограничительный характер и не имеют цели определить развитие миграционной политики в долгосрочной перспективе. В этой связи возникают правовые коллизии, не отвечающие интересам государства в целом. Противоречивость отечественного законодательства обуславливается быстрыми изменениями миграционной ситуации и приоритетов государства в правовом регулировании данных процессов. Данные трансформации в миграционных процессах указывают на потребность комплексного научного исследования конституционно-правового регулирования основ миграционной политики. Отметим, что опыт зарубежных стран, использующих миграционную политику для повышения социально-экономического развития общества, не может быть полностью воспринятым в современной России. В этой связи требуется поиск собственных универсальных форм правового воздействия на существующие миграционные процессы и выборочное применение зарубежного опыта.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Borders, Citizenship and Immigration Act 2009 // Национальный архив Правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (офиц. сайт). <URL:http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/11/contents> (дата обращения: 17.07.2019)
2. Immigration Act 2016 // Национальный архив Правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (офиц. сайт). <URL:http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/contents> (дата обращения: 17.072019)
3. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) / Российская газета, 10.12.1998.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
5. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. Утвержденная Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр – 2685. Документ опубликован не был.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.05.2019). Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
7. Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=F09DDFB8B2C7D11242E7F987E947A0CE2F2B522317E28B4B722A176D02695DCFE5F62710F932D45F5415640A08G6O0C) от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Парламентская газета, № 144, 31.07.2002.
8. Федеральный закон от 18.07.2006 №109 – ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ, 24.07.2006, №30, ст. 3285.
9. Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». Собрание законодательства РФ, 11.04.2016, № 15, ст. 2071.
10. Указе Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы». Собрание законодательства РФ, 05.11.2018, № 45, ст. 6917.
11. Статья: К вопросу усиления административной ответственности за нарушение миграционного законодательства. Сизов И.Ю. // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 971, - 974.
12. Статья: «Миграция как угроза национальной безопасности страны: международные и национальные аспекты». Резник Т.А., Амирова Д.Л. // Интернет – журнал «Науковедение» Том 8, №6, 2016.
13. Статья: Миграционное законодательство в системе российского законодательства. «Журнал российского права», 2018, № 3 С. 5 – 16.
14. Статья: Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления. Плюгина И.В. Журнал российского права. 2015. № 4. С. 112 - 121.
15. Статья: Правовое регулирование миграционных процессов в России: проблемы и перспективы развития. Журнал «Вестник Московского университета МВД России» 2018.
16. Статья: [Правовое регулирование миграционных процессов](consultantplus://offline/ref=61C0221D0D878E992E82BD6F5F8E02589CACB2E6FC262EB3C911C0F8EF569383472F4263595D1C9B387413B7F691B625232B101104F7447CC7D): проблемы и перспективы развития Казакова Т.В. Юридический мир. 2014. № 5. С. 33 – 37.
17. Статья: Проблемы правового регулирования миграции в РФ и перспективы их решения. Ожкало И.В. Административное право и процесс, 2017, № 1.
18. Статья: Регистрационный учет граждан Российской Федерации: социальные функции и проблемы правового регулирования. Сергеев А.А. //Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3.С.38 - 44.
19. <URL:http://fms.ru/> – Официальный сайт Федеральной миграционной службы.

1. ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ (РОССТАТ). МИНЭКОНОМРАЗВИТИЕ РОССИИ [↑](#footnote-ref-1)
2. Упразднение ФМС и передаче ее функций Главному управлению по вопросам миграции МВД РФ. Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». [↑](#footnote-ref-2)