

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

ГАЙДУКОВА МАРГАРИТА ЮРЬЕВНА

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

40.04.01 «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Научный руководитель

доцент, к.ю.н., _____
должность, уч. степень, уч. звание

_____ / Н.А. Мошкина
(подпись) (инициалы, фамилия)

« _____ » _____ 20__ г.

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., Заслуженный юрист РФ
должность, уч. степень, уч. звание

_____ / Г.Н.Комкова
(подпись) (инициалы, фамилия)

« _____ » _____ 20__ г.

Саратов 2018

Введение. Актуальность темы исследования. Современная миграционная ситуация в России сформирована в результате изменений в политической, социально-экономической, правовой, демографической и иных сферах, происшедших на постсоветском пространстве с начала 90-х годов XX века.

Трансформация рынка труда, условий жизнедеятельности людей, их индивидуально-личностного статуса, общественных, семейных и иных отношений отчетливо проявилась в миграции населения, что привело к резкому снижению его общей миграционной активности, замедлению процессов урбанизации, формированию качественно новых миграционных потоков («утечка умов», «челноки», беспрецедентный вывод контингентов российских войск с зарубежных территорий и др.). Правовое регулирование динамичной миграционной политики государства в основном адекватно отражает количественно-качественные изменения в складывающейся миграционной ситуации. Однако для совершенствования структуры и модели функционирования миграционной системы России в условиях международного и межведомственного взаимодействия с другими государственными институтами требуется более углубленный анализ её концептуальных организационно-правовых основ. Миграционные процессы, вопросы регулирования миграционной политики сегодня приобретают важное значение, поскольку для этого явления характерны как позитивные, так и негативные стороны, влияющие на развитие любого государства. Правильно управлять процессами миграции в условиях финансового кризиса необходимо для эффективности деятельности государства. Россия является одним из крупнейших центров миграции, она – значимый фактор экономического, демографического, культурного развития. До апреля 2016 г. вопросы миграции находились под ведомством Федеральной миграционной службы. Указом Президента РФ № 156 от 5 апреля 2016 г. «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и

в сфере миграции» ФМС официально находится под ведомством Министерства внутренних дел – ГУВМ МВД, главного управления по вопросам миграции министерства внутренних дел России . Реорганизация ФМС связана с тем, что приоритетом миграционной политики должно являться не просто создание условий для легальной миграции, а, прежде всего, обеспечение национальной безопасности государства.

Согласно Указу МВД осуществляет организацию и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции, обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции, обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ по вопросам миграции, организацию и координацию деятельности территориальных органов МВД по вопросам, входящим в компетенцию Главного управления, также правоприменительные функции в этой сфере

Степень разработанности темы исследования. Большой вклад в исследование правового регулирования миграционных процессов внесли: А.Х. Абашидзе, Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Абзалова, С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Л.В. Андриченко, М.В. Баглай, В.И. Баранов, Э.Ф. Баранова, И.Л. Барциц, Д.Н. Бахрах, Е.В. Белоусова, ВР. Бессарабова, Л.Ф. Болтенкова и др. Исследованию конституционных основ миграционной политики посвящены труды таких ученых, как: С.И. Абылкаликов, А.К., Гушин, Е.В. Горинова, С.А. Дукарт, Е.В. Маренкова и др.

В работе проанализированы разнообразные концепции миграционной политики, рассматриваемые Ю.С. Нехорошев Ю.С, А..А Крицкая, И.А. Збарская, С.В. Кобылинская, А.С. Усенко, что позволило сформулировать ряд выводов и предложений по совершенствованию заявленной проблематики.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере конституционно-правового регулирования миграционных процессов в России.

Предметом исследования выступают нормы конституционного законодательства, регулирующие особенности миграционной политики в современном мире, а также разнообразные концепции в исследуемой сфере.

Цель исследования – рассмотрение конституционно-правовых основ миграционной политики, обоснование сущности, структуры и основных направлений совершенствования миграционной системы России.

Задачи исследования

- проанализировать понятие и сущность миграционной политики
- определить элементы конституционно-правовых основ миграционной политики
- провести анализ правовых основ миграционной системы России

Методологические основы исследования составили: диалектический подход к сущности и содержанию миграционных явлений и процессов в их взаимосвязи и взаимообусловленности; общенаучные подходы - системный, структурно-функциональный, прогностический, комплексный.

Теоретическая значимость исследования. Автором рассмотрена миграционная политика России. Рассмотрен генезис, современное состояние и тенденции развития отечественной миграционной политики.

Практическая значимость исследования в том, что оно способствует структурно-функциональному преобразованию правоотношений в существующей миграционной системе РФ в перспективную систему на основе обоснованных теоретических рекомендаций по использованию научных выводов. Предлагаемые миграционные модели и технологии являются развитием социально-лично-деятельностного подхода к конституционно-правовому регулированию миграционной политики и его реализацией в российском миграционном законодательстве.

Структура исследования. Работа состоит из введения, двух глав, состоящих из пяти параграфов, заключения, списка использованной литературы и источников.

Основное содержание работы. Дефиниция «миграционная политика» представляет собой сложную теоретическую конструкцию, это проявляется в том, что происходит процесс объединения двух терминов «миграция» и «политика».

Полагаем, что те многозначности, которые встречаются в процессе толкования дефиниции «миграция» зависят от учета различного рода факторов. Следует отметить, что этими факторами являются, во-первых, может ли быть учтен факт фиксирования какого-либо территориального перемещения населения такой фактор как расстояния, во-вторых, учитывается ли фактор времени пребывания на территории прибытия, в-третьих, может ли быть рассмотрен фактор пересечения каких-либо официально установленных государственных и территориальных границ.

Необходимо отметить основные направления миграционной политики. На главном месте стоит иммиграционный контроль, а также процессы по интеграции переселенцев. Следует сказать о том, что данные направления являются традиционными и к ним добавились уже новые, такие как оказание внешней помощи, предоставление прямых иностранных инвестиций, внешней и внешнеторговой политикой по сдерживанию иммиграции.

Миграционная политика представляет собой целую систему основополагающих принципов и целей, с помощью которых то или иное государство регулируют вопросы связанные с мигрирующим населением. Государственная миграционная политика должна быть направлена на достижение целей, соответствующих интересам развития общества как цельной и четко структурированной системы.

Миграционная политика ставит перед собой фундаментальные цели и задачи, которые направлены на минимизацию негативных последствий миграции, а также раскрывать рабочий потенциал у переселенцев.

Данные меры должны способствовать сглаживанию различных конфликтных ситуаций и оказывать благоприятствующее влияние на экономику страны в целом.

Основные задачи миграционной политики :

- во-первых, защита прав и интересов мигрантов;
- во-вторых, развитие системы иммиграционного контроля;
- в-третьих, соблюдение государственных интересов при разработке и реализации миграционной политики;
- в-четвертых, регулирование миграционных потоков с учётом социально-экономического развития и экологической обстановки в регионах, национальной совместимости, специфики психологии мигрантов и климатических особенностей мест расселения;
- в-пятых, создание условий для приёма и размещения мигрантов, стимулирующих их активное участие в адаптации к существующему социально-экономическому положению.

С помощью исторического аспекта был проанализирован и всесторонне рассмотрен процесс становления и формирования миграционных процессов, а также их нормативно-правовое регулирование.

Россия представляет собой уникальное государство, так как обладает самой большой территорией в мире, помимо этого существуют особые климатические, географические, социальные особенности. Полагаем, что особенно остановится на социальных особенностях. Как показывает российская история, переселение каких-либо групп населения для освоения новых закрепленных территорий играет весомую роль для России, как в Средние века, так и в настоящее время.

В генезисе миграционной политики исследователи в области истории и права выделяют главных этапа:

- первый - дореволюционный (XVII в. - 1917 г.);
- второй - советский (1917 - 1991 гг.);
- третий - современный (с 1992 г. по настоящее время).

На сегодняшний день вопросы миграции являются значимыми для Российской Федерации. Миграционное законодательство является одной из важных составляющих государственной миграционной политики для России. В этой связи проанализировано миграционное законодательство России с начала третьего тысячелетия.

Ключевым этапом в развитии миграционного законодательства стала Концепция-2025, утвержденная Президентом РФ от 13 июня 2012 г.

Во исполнение данной программы был разработан пошаговый план реализации концепции государственной миграционной политики России. Концепция предусматривает три этапа: первый этап (2012-2015 гг.) - разработка и создание необходимых инфраструктур для реализации поставленных целей и задач; второй этап (2016-2020 гг.) - принятие программ, их реализация и мониторинг; третий этап (2021-2025 гг.) - оценка эффективности, определение основных приоритетов, корректировка основных программ. Настоящая Концепция направлена на развитие экономического, демографического, интеллектуального, социально-культурного потенциала России.

В ходе исследования обосновано, что под миграционной системой следует понимать - совокупность управляющих, правовых, информационных и обеспечивающих средств и персонала органов, организаций и учреждений, функционирующих с целью проектирования и территориального перемещения людей, обусловленного его административно-правовым регулированием, реализацией личных и общественных интересов и, как правило, влекущего приобретение ими нового правового статуса.

Усложнение миграционных процессов в стране было связано со снижением роли общественно организованной формы территориального движения населения и усилением влияния индивидуально-психологических факторов. В целом исследование факторов, в наибольшей степени влияющих на миграционную систему РФ, позволило определить приоритетность

каждого фактора в своей группе и степень их ролевого взаимодействия между собой в контуре функционирования миграционной системы.

Основными общемировыми закономерностями миграции населения являются: увеличение масштабов международной миграции, ее глобализация; рост экспорта и импорта иностранной рабочей силы; увеличение среди мигрирующих доли лиц с высоким уровнем образования и профессиональной квалификации; рост нелегальной миграции; увеличение вынужденных мигрантов.

Анализ состояния миграционной деятельности в РФ способствуют формулированию вывода о том, что функционирование современной миграционной системы России противоречиво. При этом теоретический анализ ее основных противоречий выступает в качестве углубленного познания специфики системы, объективных причин ее развития и саморазвития, стимулирует поиск перспективных направлений ее совершенствования. В ходе исследования генезиса отечественной миграционной системы, детерминирующих факторов установлены особенности современного этапа развития системы во внешней (геополитической, международной) и во внутренней (экономической, социально-политической, демографической) миграционной среде. Они отражают источник развития системы через тождественность, различие и противоположность ее определенных структурных элементов.

Выявлено, что миграционная система со времени своего возникновения приобрела внутреннюю противоречивость не потому, что состояла из противоположностей, а вследствие борьбы ее качественно-тождественных подсистем и элементов (например, подсистем управления и права, права и информатизации, таможенного и гражданского права, иммиграционного контроля и международного права и др.), что подтверждается результатами проведенного анализа факторов.

Одним из следствий этого противоречия является тенденция к пространственному расширению миграционной системы, что связано,

прежде всего, с дезинтеграцией советского государства и стран социалистического содружества. В ходе исследования систематизирована совокупность основных противоречий, главным образом противоположного свойства, являющихся неотъемлемой частью и источником сформулированных на этой основе проблем развития системы и ее подсистем.

Заключение. Дефиниция «миграционная политика» представляет собой сложную теоретическую конструкцию, это проявляется в том, что происходит процесс объединения двух терминов «миграция» и «политика». Таким образом, необходимо раскрыть данные понятия, чтобы понять всю многогранность данной дефиниции. 18 мая 1992 г. правительство России приняло программу «Миграция», впервые сформулировав принципы миграционной политики. Данные принципы закрепили ключевые моменты в правовом статусе мигрантов.

Анализ отечественной нормативно-правовой базы регулирующей основные проблемные моменты миграции подтверждает, что наиболее ранним и во многом «рамочным» актом стал Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Наиболее системно-структурированный характером обладала Федеральная миграционная программа, которая была утверждена указом президента РФ от 9 августа 1994 г.

Федеральная миграционная политика определяли фундаментальные понятия миграционной политики: миграцию, её типы и причины. Установлено деление прибывших лиц на различные категории. Так прибывшие лица подразделяется на вынужденных мигрантов, внутренних и незаконных.

Помимо этого выяснен статус лиц, в отношении которых применяются ограничения на право въезда и пребывания в РФ.

Федеральная миграционная политика определяет основную и ведущую цель миграционной политики, которая заключается в организации процесса регулирования миграционных потоков. Помимо этого, федеральная миграционная политика преодолевает негативные последствия стихийных процессов миграции, также создает необходимые и комфортабельные условия для беспрепятственной реализации основных прав и свобод мигрантов. Миграционная политика должна содержать в себе такие предпочтения, как: стимулирование внутренней миграции; побуждение к увеличению притока нужных для страны иммигрантов и одновременно, сокращение эмиграционного оттока населения с территории Российской Федерации¹⁰. Справедливо отмечены неблагоприятные тенденции во внутренних миграциях. Проявляется низкая территориальная мобильность, в том числе и на локальном уровне по сравнению с другими странами. Данное явление обусловлено неразвитостью транспортных сетей, высокой стоимостью жилья и его аренды, ограниченностью рынка арендуемого жилья и в целом, низким доходом большей части населения¹¹. В России наблюдается неравномерность в распределении населения по территории. В настоящее время, основной причиной выступает поток россиян из северных и восточных регионов страны (Сибири, Дальнего Севера) в центральные и юго-западные регионы. Большое число незаконных мигрантов – следствие несовершенства системы управления миграционными процессами. Так, от 3 до 5 миллионов иностранных граждан, находящихся на территории России, осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Именно незаконная миграция является одной из главнейших причин негативного отношения к мигрантам со стороны населения России. Система привлечения временных трудовых мигрантов требует серьезного совершенствования. В тоже время, Концепция выработала блок направлений, позволяющих стимулировать внутреннюю миграцию. Реализация данных направлений проявляется в снятии административных барьеров по регистрации и оформлению работников.

Также, предусматриваются экономические инструменты стимулирования внутренней миграции, развитие транспортной инфраструктуры и рынка жилья. Создание условий для адаптации и интеграции мигрантов является важнейшим элементом в миграционной политике России. Ведь, задача государства не только привлечение мигрантов на свою территорию, но и вовлечение их в социальную и культурную среду, снижение и ликвидация культурной дистанции и напряженности при общении с местным населением¹.

Роль мигрантов проявляется не только в компенсаторном аспекте, но и изменении социально-демографического и этнического состава населения страны. Для интеграции мигрантов, России необходимо большее количество культурно-адаптационных центров, консультационных пунктов по месту жительства мигрантов.

¹ Стандетская В.В., Семочкина А.А. Основные направления развития и совершенствования миграционной политики в России // Международный журнал конституционного и государственного права . № 3.2017. С. 57-59