

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 3 курса 362 группы
профиля «Конституционное право, муниципальное право»
направления 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Канышевой Асель Александровны

Научный руководитель
Доцент, к.ю.н
Е.А. Абаева

Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права
профессор, доктор юридических наук
Г.Н. Комкова

Саратов 2019

Актуальность темы исследования. Миграционная безопасность является составной частью национальной безопасности страны, обеспечением которой непосредственно занимаются все государства.

Нарастающий интерес к проблеме миграции и обеспечению миграционной безопасности страны в последнее время связан с усилением влияния миграционных процессов на динамику демографических и социально-экономических изменений, что связано с увеличением потребности страны в трудовых ресурсах.

Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, за период 2012 - 2017 гг. интенсивность внутренней миграции в России увеличилась на 10 %, миграционный приток в нашу страну компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. На сегодняшний день одной из задач миграционной политики стоит развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства и коррупционных нарушений в сфере миграции.

В настоящее время в научной литературе часто затрагиваются проблемы, связанные с конституционно-правовой основой системы миграционной безопасности Российской Федерации, что можно охарактеризовать как сложившуюся закономерность конкретного исторического периода, поскольку этот вид безопасности сегодня приобрел статус актуальной проблемы не только для России, но и всего цивилизованного сообщества.

Очевидно, что миграционные отношения продолжают развиваться и далее, а в условиях активизации социально-политических процессов, экономического кризиса, охватившего ряд государств мира, не исключено повсеместное обострение связанных с ними проблем. Данное обстоятельство обуславливает высокую значимость рассмотрения миграционной

безопасности как важнейшего фактора обеспечения конституционных прав, свобод, достойного качества и уровня жизни российских граждан, суверенитета, территориальной целостности и устойчивого развития Российской Федерации и ее национальной безопасности.

При определении государственно-правовых мер, определяющих стабильную и устойчивую эволюцию мировой человеческой цивилизации на современном историческом этапе необходимо сочетание и взаимозависимость обеспечения национальной и миграционной безопасности. Данная взаимосвязь диктует необходимость анализа угроз, интересов и приоритетов, связанных на концептуальном уровне с миграционной безопасностью и применением общенаучных и новейших прикладных методов познания, направленных на необходимость разработки теоретико-прикладного обоснования ее конституционно-правовых основ.

Следует отметить, что долгое время теоретические вопросы сущности миграционной безопасности выступают в качестве объекта длительных дискуссий, пристального внимания и научных исследований со стороны экономистов, политологов, юристов и представителей других отраслей знания.

В современной российской юридической науке, прежде всего науке конституционного права, эта тема остается недостаточно разработанной. Труды, касающиеся миграционной безопасности с точки зрения конституционно-правового анализа, зачастую не обладают конкретными характеристиками, что выражается в отсутствии научного определения и нормативного закрепления категории миграционной безопасности.

Применительно к данной теме необходимо учитывать, что миграционная безопасность уже признана учеными различных отраслей в качестве предмета научного исследования. Кроме того, имеющийся методологический инструментарий, используемый в сфере изучения различных элементов национальной безопасности возможно использовать по

отношению к миграционной безопасности.

Кроме того, стоит отметить сложившуюся в последнее время тенденцию к массовой миграции в Россию из таких стран как Украина, Сирия, Палестина, Турция и другие. Данное обстоятельство связано с военными конфликтами в названных государствах, нестабильностью власти и политического режима и других внутренних проблемах. В связи с увеличением численности мигрантов в Россию остро встает вопрос контроля процессов, которые происходят с появлением дополнительных единиц иностранных граждан в стране. Сложнее становится контролировать легальность миграции, число нарушений, преступлений, как со стороны мигрантов, так и в отношении к ним, актов терроризма и другие негативных последствий. Сказанное выше подтверждает актуальность исследования конституционно-правового регулирования миграционной безопасности в РФ.

Объектом исследования в рамках работы являются общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования миграционной безопасности.

Предметом исследования является институционально-правовые основы обеспечения миграционной безопасности.

Целью магистерской работы является исследование особенностей конституционно-правового регулирования миграционной безопасности.

Указанная цель достигается путем последовательного решения следующих **задач**:

- рассмотрение места миграционной безопасности в системе национальной безопасности России;
- выявление конституционных рисков и угроз миграционной безопасности;
- анализ международно-правового опыта регулирования международных отношений;

- рассмотрение государственно-правовых приоритетов обеспечения миграционной политики;
- изучение организационно-правовых гарантий обеспечения миграционной безопасности;
- предложение направлений совершенствования миграционного законодательства России.

В процессе исследования были применены такие **методы научного исследования**, как сравнение, анализ, обобщение, статистический метод и др.

Так, метод сравнения использован при сопоставлении различных подходов к определению миграционной безопасности.

Метод анализа применялся в процессе исследования организационно-правовых основ обеспечения миграционной безопасности (анализ нормативно-правовых актов в указанной сфере, анализ полномочий органов власти в сфере обеспечения миграционной безопасности).

При помощи метода обобщения сформулированы выводы по исследованию, а также даны рекомендации по совершенствованию миграционного законодательства.

Статистический метод применен для анализа статистических показателей о динамике миграционных процессов.

Научная новизна исследования состоит в систематизации и оценке современного состояния конституционно-правового обеспечения миграционной безопасности в Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту:

1. В ходе оценки подходов различных авторов к понятию миграционная безопасность, выявлено, что в настоящее время отсутствует единый подход к ее определению, сущности как в научном сообществе, так и в нормативно-правовых актах.

В исследовании предложено авторское определение миграционной

безопасности в качестве государственно-правового института, включающего комплекс механизмов и структур по обеспечению состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз, источником которых является незаконная миграция в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, их незаконное пребывание (проживание) и (или) осуществление ими трудовой деятельности на территории в РФ с целью поддержания устойчивого миграционного правопорядка.

2. Миграционную безопасность следует рассматривать как правоотношение, в котором субъектами выступают личность, общество и государство, а объектом является их правовой статус в сфере обеспечения миграционной безопасности. Миграционная безопасность как правовой институт есть система правовых норм, регламентирующих миграционные процессы исходя из требований национальной безопасности. Институт миграционной безопасности включает в себя правовые нормы, не только провозглашающие права и свободы человека, но и ограничивающие данные права согласно законодательству, которое отражает интересы страны.

Миграционная безопасность, представляя самостоятельную систему, наряду с другими системами безопасности одновременно является видовым, структурным компонентом (подсистемой) более крупной системы, называемой «национальная безопасность России».

Как и другие компоненты системы национальной безопасности, миграционная безопасность имеет три основных уровня, соответствующие классической трехзвенной модели «личность – общество – государство».

3. Основными угрозами миграционной безопасности выступают: высокий уровень нелегальной миграции; эмиграционный отток населения из страны; низкий уровень образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию; неблагоприятные тенденции во внутренних миграциях (движение населения с востока в центр и Московский регион), что

усиливает дисбаланс в распределении населения по территории страны; миграционное законодательство не отвечает потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом, ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов; несовершенство действующей системы государственного управления миграцией; сложность законодательного регулирования миграционно-правовых отношений; недостаточное экономико-финансовое обеспечение государственной миграционной политики.

4. Выделены приоритеты и задачи обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации, которые должны быть ориентированы на обеспечение такого управления миграционными процессами, при котором возможны устойчивость социально-экономического и демографического положения страны и личная безопасность граждан государства. Среди главных приоритетов должны стать: разработка и реализация мер по привлечению в страну квалифицированных иностранных работников и снижению уровня эмиграции путем повышения социальной и миграционной привлекательности регионов; содействие добровольному переселению соотечественников в Россию; формирование упорядоченной системы расселения с учетом демографической ситуации, потребностей в трудовых ресурсах, прогноза социально-экономического развития – при сохранении благоприятных условий жизнедеятельности местных жителей; эффективное противодействие нелегальной миграции на международном и внутригосударственном уровнях борьбы с организованной преступностью и терроризмом.

5. Для решения проблем обеспечения миграционной безопасности предлагается систематизировать законодательство и разработать Миграционный кодекс. Главная цель кодекса – защита национальных интересов, «интересов и прав коренного населения страны и сохранение национально-культурной идентичности народа России», а также обеспечение экономической безопасности.

Создание Миграционного кодекса Российской Федерации должно устранить все противоречия, поскольку целью кодификации является систематизация существующих законов и других нормативных актов в рамках одного документа.

Основное содержание работы. Магистерская работа представлена введением, двумя главами, шестью параграфами, заключением и библиографическим списком.

Глава первая «Теоретико-правовые основы миграционной безопасности» посвящена исследованию миграционной безопасности в системе национальной безопасности. Также в работе были выделены угрозы, провоцируемые неконтролируемой массовой миграцией: угроза повышения криминогенной обстановки в обществе; угроза распространения терроризма; рост экономической и социальной напряженности; интенсивная миграция; угроза распространения эпидемий и инфекционных болезней.

Проанализированы особенности регулирования миграционных отношений в странах Евросоюза, по результатам которого можно отметить, что в современных условиях миграция стала основным аспектом европейской безопасности. Среди основных миграционных трендов в ЕС выделяют: стремительный рост количества беженцев и трудовых мигрантов, переезжающих в страны Западной Европы, включая новые страны Европейского союза; превращение стран Центральной и Восточной Европы из транзитных в страны приема; смена постоянной эмиграции на временную миграцию, увеличение миграционного обмена между странами Центральной

Европы. Выстраивание эффективной миграционной политики является комплексной задачей, требующей взаимодействия всех уровней власти и стратегического мышления, тактическими задачами или недолговременными решениями здесь руководствоваться нельзя.

Глава вторая «Конституционно-правовой механизм обеспечения миграционной безопасности в современной России» раскрывает государственно-правовые приоритеты миграционной политики, данный вопрос рассматривается как в отечественной юридической науке так и в зарубежной. Поднимается глобальный вопрос о международных нормативно-правовых актах и вопрос о необходимости введения единого кодифицированного законодательного акта с целью консолидации российского права по вопросам миграции.

Также в данной главе отражаются особенности обеспечения гарантии миграционной безопасности. Проведен анализ всех ветвей власти и государственных органов, обладающих полномочиями в сфере миграции, так как обеспечение миграционной безопасности страны зависит от налаженности взаимодействия всех ветвей власти и государственных органов. От того, как выполняются возложенные на данные органы функции, и как они взаимодействуют между собой, зависит и качество обеспечения миграционной безопасности в нашем государстве.

В данной главе выдвинуты пути развития и совершенствования миграционного законодательства и правоприменительной практики.

Раскрыты основные меры по борьбе с нелегальной миграцией, отражена необходимость нормативно закрепить основные принципы и приоритеты миграционной политики, которые соответствуют интересам государства и обеспечивают праваличности.

Изложена необходимость совершенствовать, в первую очередь, законодательную базу регулирования миграции на национальном уровне и как систематизацию законодательства в целом.

Заключение. Миграционная безопасность как правовой институт есть система правовых норм, регламентирующих миграционные процессы исходя из требований национальной безопасности. Институт миграционной безопасности включает в себя правовые нормы, не только провозглашающие права и свободы человека, но и ограничивающие данные права согласно законодательству, которое отражает интересы страны.

В административно-правовые отношения, складывающиеся по поводу обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации, могут вступать различные субъекты права.

Детально проанализирован и обобщен обширный правовой материал: международные нормативные правовые акты, Конституция Российской Федерации, Концепция миграционной политики, Федеральный Закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и т.д. Обосновано собственное представление о содержании данных нормативно-правовых актов. Изучив проблематику миграционной безопасности в современной России, можно сделать вывод о том, что действующее законодательство о миграции имеет ряд недостатков.

В ходе проведенного исследования можно отметить, что в настоящее время отсутствует единый подход к определению и сущности миграционной безопасности. При этом, на основе изученных определений можно предложить авторское определение миграционной безопасности. Учитывая вышеизложенное, считаем возможным предложить авторское определение миграционной безопасности, понимаемую как государственно-правовой институт, включающий комплекс механизмов и структур по обеспечению состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз, источником которых является незаконная миграция в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, их незаконное пребывание

(проживание) и (или) осуществление ими трудовой деятельности на территории в РФ с целью поддержания устойчивого миграционного правопорядка.

По результатам проведенного анализа, были предложены следующие направления совершенствования миграционной политики, с целью повышения ее эффективности: модернизация нормативно-правовой базы миграционной политики, содействие адаптации мигрантов, реализация государственно-частного партнерства в миграционной политике. При этом основу данных реформ должна составить разработка Миграционного кодекса Российской Федерации.

Решение указанных проблем правового характера позволит осуществлять эффективное управление миграционными процессами, обеспечивая при этом согласование интересов мигрантов, российского общества и государства.

Подводя итог, отметим, что в настоящее время в России наблюдаются значительные проблемы в правовом обеспечении миграционной безопасности. Так, за 2012-2017 гг. были усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства и меры противодействия незаконной миграции: корректировка правил осуществления, трудовой деятельности, правила пребывания обучающихся иностранных граждан, установлена уголовная ответственность за пересечение государственной границы иностранными гражданами, въезд которым в страну не разрешен, введена административная ответственность приглашающей стороны за неисполнение обязанностей по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенных иностранных граждан, конкретизирован и расширен перечень оснований, по которым не разрешается или ограничивается въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию, а также увеличены сроки таких ограничений.

Эффективность миграционной политики зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации, результативности мер противодействия коррупции при осуществлении государственного контроля (надзора) и предоставлении государственных услуг в сфере миграции, степени информированности иностранных и российских граждан о требованиях законодательства Российской Федерации и мерах ответственности за их нарушение.

Решение указанных проблем правового характера позволит осуществлять эффективное управление миграционными процессами, обеспечивая при этом согласование интересов мигрантов, российского общества и государства.

Основные результаты исследования получили **апробацию** в ходе участия в научных мероприятиях и в научных публикациях автора:

1. X Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» 20 апреля 2017г. тема выступления: «Конституционно-правовое регулирование миграционной безопасности современной России»

2. XI Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» 26 АПРЕЛЯ 2018 г. тема выступления: «Миграционная безопасность в России: правовое регулирование и проблемы обеспечения»

Канышева А.А. Миграционная безопасность в России: правовое регулирование и проблемы обеспечения / Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России. Материалы XI Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов, магистрантов, соискателей (26 апреля 2018 г.). Сборник научных статей. Саратов: Издательство Саратовский источник, 2018. ISBN 978-5-91879-2. С.109-113