



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

УДК 342.951

**МЕСТО И РОЛЬ МИГРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**THE PLACE AND ROLE OF MIGRATION ACTIVITIES IN THE SYSTEM
NATIONAL SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**В.И. Евтушенко
V.I. Evtushenko**

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 83*

Belgorod State National Research University, 85 Pobeda St., Belgorod, 308015, Russia

E-mail: 77712@live.ru

Аннотация. На основании проведенного анализа в статье сделан вывод о недостаточном внимании, уделяемому в России миграционной безопасности и государственному управлению в сфере миграции, что находит свое подтверждение в основополагающих нормативных и государственных актах в области национальной безопасности, таких, как «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», являющимся программным государственным документом, определяющим развитие системы национальной безопасности Российской Федерации, Федеральном законе Российской Федерации «О безопасности» и др., что приводит к непредсказуемости и постоянным патаниям в сфере миграционной деятельности Российской Федерации, к пяти, начиная с 1992 года, реорганизациям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере миграции.

Resume. On the basis of the conducted analysis the author makes the conclusion about the insufficient attention paid in Russia migration of security and public administration in the migration sphere, which finds its confirmation in the fundamental regulatory and state acts in the field of national security, such as the «National security Strategy of the Russian Federation», which is software is a state document, determining the development of the system of national security of the Russian Federation, Russian Federation Law «On security», which leads to unpredictability and constant vacillations in the sphere of migration activities of the Russian Federation, to five, since 1992, the reorganization of the Federal Executive body authorized in the field of migration.

Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность, миграционная безопасность, регулирование миграционных процессов, миграционная деятельность, идеи эффективного государства, ФМС России, Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, МВД России.

Key words: security, national security, migration and security, migration management, migration activities, ideas effective state of the FMS of Russia, the Ministry for Federation Affairs, national and migration policy of the Russian Federation, Ministry of internal Affairs of Russia.

Задачи, стоящие перед конкретной страной, диктуют приоритетные направления деятельности государства. В тоже время, отсутствие в программных документах развития государственного управления той или иной области социальных взаимоотношений, приводит к недостаточному вниманию к данной сфере со стороны органов государственного управления и, как следствие, её недостаточному развитию.

Вопросы миграционной безопасности Российской Федерации как составной части национальной безопасности, вопросы миграционной деятельности Российской Федерации, несмотря на то, что данная проблема является одной из острейших в современном обществе, что наглядно показывают события последних лет в западной Европе, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [СЗ. 2016. №1 (часть II). Ст. 212] не получила соответствующего отражения. Например, вопросы обеспечения национальной безопасности в области защиты населения и



территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера рассматриваются в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» в пункте 49 в разделе «Государственная и общественная безопасность». Вопросы миграционной деятельности Российской Федерации в данном разделе не рассматриваются вообще.

Проблема незаконной миграции, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» поднимается, в числе прочих, только в пункте 56, в разделе «Экономический рост». В этом же разделе, в пункте 62, поднимается вопрос о необходимости «...обеспечения баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан». Представляется, что несмотря на то, что п. 5 стратегии констатирует «...неразрывную взаимосвязь и взаимозависимость национальной безопасности Российской Федерации и социально-экономического развития страны», тем не менее, миграционную безопасность и миграционную деятельность государства нельзя свести только к экономическим вопросам.

Если рассматривать изложенные в пункте 6 определения основных понятий «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», в соответствии с которым «...национальная безопасность Российской Федерации (далее - национальная безопасность) - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее - граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации», можно сделать вывод о том, что миграционная деятельность государства касается всех элементов национальной безопасности России.

Кроме того, в современных условиях российской действительности, как отмечает Леонидова Т. И., миграционная деятельность - это «...самостоятельная и необходимая сфера государственной деятельности» [Леонидова, 2007, с.22]. В число основных направлений миграционной деятельности Российской Федерации входит:

1. Подготовка прогнозов развития миграционной обстановки на основе анализа состояния текущей миграционной обстановки и разработка на их основе федеральных и региональных целевых программ, и проектов федеральных и региональных нормативных актов по вопросам миграции;
2. Рассмотрение заявлений о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства виз на въезд в Российскую Федерацию, разрешений на временное проживание и видов на жительство, ходатайств о приеме в гражданство Российской Федерации и принятие решений в соответствии с компетенцией;
3. Работа с лицами, ходатайствующими о признании их беженцами и вынужденными переселенцами, о предоставлении им политического убежища на территории Российской Федерации;
4. Выпуск основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации как внутри страны, так и за рубежом.
5. Регистрационный учет граждан Российской Федерации и миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
6. Регулирование деятельности по привлечению и использованию в Российской Федерации иностранной рабочей силы;
7. Работа по противодействию незаконной миграции, в том числе, трудовой, на территории Российской Федерации, исполнение решений о депортации и реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства [Консультант Плюс].

Правотношения, возникающие в течение миграционных процессов, как правило, возникают в процессе взаимодействия мигранта с органами государственной власти или иными органами контроля, уполномоченными на выполнение функций контроля и надзора за миграционными процессами, прямого взаимодействия с мигрантом с целью оказания различного рода государственных услуг или пресечения его незаконных действий в миграционной сфере. Говоря о данной сфере социальных отношений, Конституция Российской Федерации напрямую не относит регулирование миграционных процессов ни к ведению федеральных структур, ни к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов. Но в связи с тем, что данные вопросы связаны с реализацией права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места жительства и места пребывания, для граждан Российской Федерации - с реализацией конституционного права на свободное возвращение в Российскую Федерацию, для иностранных граждан и лиц без гражданства - с исполнением международных соглашений и договоров Российской Федерации и реализацией, в конечном итоге, конституционного права на получение гражданства Российской Федерации, основная функция по контролю, надзору и предоставлению государственных услуг мигрантам возложена на федеральные структуры власти. Самостоятельность, относительная обособленность данного направления деятельности государства подразумевает необходимость создания отдельного государственного органа, ответственного за миграционную деятельность государства.

В тоже время миграционная деятельность государства является разновидностью государственной деятельности, соответственно, государственное регулирование миграционными процессами затрагивает многие другие направления, в том числе, социальное, экономическое,



внешнеполитическое, интересы субъектов Федерации и т. д. Соответственно, миграционная деятельность Российской Федерации подразумевает не только деятельность федерального органа исполнительной власти, ответственного за государственное регулирование в сфере миграции, но и функционирование всей системы федеральных органов исполнительной власти, работающих не только в направлении государственного регулирования миграционных процессов, но и во взаимосвязанных направлениях государственного регулирования, а также осуществление ими государственной деятельности по выполнению возложенных задач [Федосеева, Филимонова, 2010, с.26].

И хотя, как отмечала Плаксина И. В., миграционная политика любого государства базируется на познании объективных закономерностей развития общества в исторически определенный период времени и которая может быть различна в зависимости от целей и задач государственной политики в конкретный исторический период [Плаксина, 2001, с.10], государственное управление в Российском государстве в сфере миграции отличалось, зачастую, непредсказуемостью. Недостаточное внимание, которое уделено в сфере государственного управления вопросам миграции, организации миграционной деятельности государства, негативно сказывалось и сказаться в настоящее время на работе всех государственных органов, задействованных в миграционной деятельности Российской Федерации. Начиная со времени развала СССР, федеральные органы исполнительной власти, выполняющие основные функции государственного регулирования в сфере миграции, находятся в стадии постоянного реформирования, их функции постоянно передавались различным федеральным органам Российского государства.

До 1991 года, во времена СССР с его жестко регулируемым контролем за передвижениями не только иностранных граждан, временно пребывающими на территории Советского государства, но и собственных граждан, органом, ответственным за регулирование в сфере миграции, выступало МВД СССР. Основными функциями паспортно-визовой службы МВД СССР являлась паспортная и регистрационная работа.

После развала СССР, в связи с открытием «железного занавеса», увеличением доли трудовых мигрантов, резким ростом миграции на территорию Российского государства вынужденных мигрантов из стран бывшего СССР, возникла необходимость создания отдельного федерального органа исполнительной власти, осуществляющие властно-распорядительные функции в сфере миграции.

И уже в 1992 году Указом Президента Российской Федерации была создана Федеральная миграционная служба России [Ведомости СНГ и ВС РФ. 1992. №25. Ст. 1422]. Основными задачами, поставленными перед ФМС России, стала работа с беженцами и массово возвращающимся из бывших республик СССР, ставшими самостоятельными государствами, русскоязычным населением. На ФМС России также были возложены функции по работе с иностранными трудовыми мигрантами и организация государственной системы иммиграционного контроля, включая в себя создание постов иммиграционного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации [Российская газета, 1993].

Именно по инициативе ФМС России в 1993 году приняты законы Российской Федерации «О беженцах» [Ведомости СНГ и ВС РФ. 1993. №12. Ст. 425] и «О вынужденных переселенцах» [Ведомости СНГ и ВС РФ. 1993. №12. Ст. 427], ставших законодательной основой работы с данными категориями мигрантов, разработана, принята федеральная миграционная программа Российской Федерации [СЗ РФ. 1994. №18. Ст. 2065], начата разработка первого проекта Миграционного кодекса Российской Федерации, который не принят вплоть до настоящего времени.

Регистрационная и паспортная, в том числе, выпуск загранпаспортов для граждан России, работа в этот период осталась в ведении паспортно-визовой службы МВД России.

Представляется абсолютно правильным шагом на пути поиска оптимальной, наиболее работоспособной системы работы государства в миграционной сфере и управления миграционными процессами стало создание в 2000 году Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации. Ему была передана часть функций упразднённых Министерства Российской Федерации по делам содружества независимых государств, Федеральной миграционной службы Российской Федерации и Государственного комитета Российской Федерации по делам Севера [Российская газета, 2000]. Вряд ли вызовет возражение тезис о том, что миграционная политика государства, особенно, многонационального государства должна строиться с обязательным учетом мнения как федеративного центра, так и региональных властей.

К сожалению, подобный, наиболее взвешенный, как представляется, подход к вопросам миграции, просуществовал недолго и уже в 2001 году Министерство по делам федерации национальной и миграционной политики Российской Федерации было упразднено, а основные функции государства в миграционной сфере были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации [Российская газета, 2001]. В рамках Министерства внутренних дел Российской Федерации была создана Федеральная миграционная служба МВД Российской Федерации.

Представляется, что подобный силовой подход к решению всех миграционных проблем вряд ли оправдан, в первую очередь, потому, что деятельность государства в миграционной сфере



не сводится только к противодействию незаконной миграции: это и оказание государственных услуг в сфере миграции, учет и прогнозирование развития миграционных потоков; работа с беженцами, вынужденными переселенцами, трудовыми мигрантами, желающими получить разрешение на работу или патент на право осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации; рассмотрение ходатайств иностранных граждан, прибывших на территорию Российской Федерации с целью получения гражданства России, получившими разрешение на временное проживание в Российской Федерации, имеющими вид на жительство в Российской Федерации и т. д.

Соответственно, уже в 2004 году ФМС России выделилась из структуры МВД России как самостоятельная структура [Российская газета, 2004], сначала как подведомственная МВД России, а затем как самостоятельная структура, подведомственная Правительству Российской Федерации [Российская газета, 2012]. С 01 января 2006 года ФМС России получила более завершённую форму: были воссозданы региональные подразделения, включающие в свой состав не только подразделения, по сути, представляющие собой территориальные органы упразднённого Министерства по делам федерации национальной и миграционной политики Российской Федерации, но и подразделения паспортно-визовой службы МВД России. Таким образом, был создан полноценная федеральная структура со своими территориальными органами на региональном и районном уровне, полностью осуществляющая государственное регулирование в сфере миграции, включая оказание государственных услуг.

К сожалению, экономический кризис, желание оптимизировать структуру государственных органов, привело к тому, что функции и полномочия упразднённой Федеральной миграционной службы Российской Федерации в сфере государственного регулирования миграционных процессов снова были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации, в рамках которого было создано Главное управление по вопросам миграции МВД России [СЗ РФ. 2016. №15. Ст. 2071].

Это стало следствием, как представляется, во-первых, отхода от одного из постулатов идеи эффективного государства – необходимости специализации в государственном управлении по направлениям деятельности, что подразумевает необходимость функционирования специализированного органа в каждой обособленной сфере деятельности, какой и является сфера правового и административного регулирования миграционных процессов [Леонидова, 2007, с.24] и, во вторых, недооценки важности миграционной деятельности для национальной безопасности государства, получившей и в научной литературе и в официальных документах определение «миграционной безопасности», как составной части общенациональной безопасности [Семенова, 2016, Степанов, 2013, Полежаева, 2011].

Рассмотрение места и роли миграционной деятельности в системе национальной безопасности Российской Федерации на основе анализа законодательных и подзаконных актов Российской Федерации, административной практики, анализ точек зрения различных авторов на данную проблему, позволяет прийти к следующим выводам:

1. Анализ основополагающих нормативных и государственных актов в области национальной безопасности, таких, как «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», являющейся программным государственным документом, определяющим развитие системы национальной безопасности Российской Федерации, Федерального Закона Российской Федерации «О безопасности» и др., показывает недостаточное внимание, уделенное в нем вопросам государственного регулирования миграционных процессов. Показательным является и замораживание процесса принятия Миграционного кодекса Российской Федерации, вопрос о необходимости которого поднимается не один десяток лет;

2. Недооценка миграционной безопасности и миграционной деятельности государства в системе национальной безопасности Российской Федерации привела к отходу от одного из постулатов идеи эффективного государства – необходимости специализации в государственном управлении по направлениям деятельности, что подразумевает необходимость функционирования специализированного органа в каждой обособленной сфере деятельности, какой и является сфера правового и административного регулирования миграционных процессов.

Список литературы References

1. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (в ред. Федерального закона от 30.12.2012 г. №322-ФЗ). // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. - № 12. - Ст. 425.
The law of the Russian Federation of 19 February 1993 No. 4528-1 «On refugees» (as amended by Federal law dated 30.12.2012 No. 322-FZ). // Vedomosti SND and the armed forces. 1993. - No. 12. - St. 425.
2. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (в редакции Федерального закона от 30.12.2015 г. № 467 - ФЗ) // Ведомости СНД и ВС. 1993. № 12. Ст. 427.
The law of the Russian Federation of 19 February 1993 No. 4530-1 "On forced migrants" (in edition of Federal law from 30.12.2015, No. 467 - FZ) // Vedomosti SND and the armed forces. 1993. No. 12. St. 427.
3. Леонидова Т. И. Миграционная деятельность Российского государства (теоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 191 с.



- Leonidov T. I., the Migration activity of the Russian state (the theoretical aspect): Dis. ... kand. the faculty of law. Sciences. M., 2008. 191 p.
4. Леонидова Т. И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты. // Миграционное право. – 2007. - № 1. – С. 21 – 29.
T. I. Leonidov Content migration functions of the state: theoretical aspects. // Migration law. – 2007. - No. 1. Pp. 21 – 29.
5. Плаксина И. В. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 221 с.
Plaksina I. V. Constitutional and legal regulation of migration processes: Dis. ... kand. the faculty of law. Sciences. M., 2001. 221 p.
6. Полежаева С. А. К вопросу о системе рисков и угроз миграционной безопасности. // Юридический мир. - 2011. - №5. – С. 32-34.
Polezhaeva, S. A. To question about system of risks and threats to immigration security. // The legal world. - 2011. - No. 5. – S. 32-34.
7. Приказ МВД Российской Федерации от 15 апреля 2016 г. №192 «Об утверждении положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Консультант Плюс.
Order of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation from April 15, 2016 No. 192 "On approval of regulations on the Main Department on migration of the Ministry of internal Affairs of the Russian Federation" // The Document was not published. Consultant Plus.
8. Семенова А. В. Современное состояние миграционной безопасности Российской Федерации. // Административное право и процесс. - 2016. - №2. – С. 40-42;
Semenov A.V. the current state of the migration security of the Russian Federation. // Administrative law and process. - 2016. - No. 2. – Pp. 40-42;
9. Степанов А. В. Миграционная безопасность Российской Федерации на современном этапе: содержание, проблемы, предложения. // Административное право и процесс. - 2013. - №3. – С. 14-18.
Stepanov A.V. Immigration security of the Russian Federation at the present stage: content, problems, suggestions. // Administrative law and process. - 2013. - No. 3. – S. 14-18.
10. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента от 31 декабря 2015 г. № 683. // Собрание законодательства РФ. 2016. №1 (часть II). - Ст. 212.
The national security strategy of the Russian Federation, approved by presidential decree of December 31, 2015 No. 683. // Collected legislation of the Russian Federation. 2016. No. 1 (part II). - St. 212.
11. Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 года № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1422. (Утратил силу).
The decree of the President of the Russian Federation dated 14 June 1992, No. 626 "On the Federal migration service of Russia" // Vedomosti SND and the armed forces. 1992. No. 25. St. 1422. (Null and void).
12. Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» // Российская газета. 30.12.1993. № 240. (Утратил силу).
The decree of the President of the Russian Federation of 16 December 1993 No. 2145 "On measures on introduction of immigration control" // The Russian newspaper. 30.12.1993. No. 240. (Null and void).
13. Указ Президента Российской Федерации от 09 августа 1994 года № 1668 «О Федеральной миграционной программе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 18. Ст. 2065.
The decree of the President of the Russian Federation from 09 August 1994 No. 1668 "On Federal migration programme" // Collected legislation of the Russian Federation. 1994. No. 18. St. 2065.
14. Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 года № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 20.05.2000. № 97. (Утратил силу).
The decree of the President of the Russian Federation of may 17, 2000 n 867 "About structure of Federal Executive bodies" // The Russian newspaper. 20.05.2000. No. 97. (Null and void).
15. Указ Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 года № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 17.10.2001. № 202.
The decree of the President of the Russian Federation dated October 16, 2001 No. 1230 "Questions of structure of Federal Executive bodies" // The Russian newspaper. 17.10.2001. No. 202.
16. Указ Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 11.03.2004. № 48.
The decree of the President of the Russian Federation from 09 March 2004 No. 314 "About system and structure of Federal Executive bodies" // The Russian newspaper. 11.03.2004. No. 48.
17. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 года № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 22.05.2012. № 114.
The decree of the President of the Russian Federation of may 21, 2012 No. 636 "About structure of Federal Executive bodies" // The Russian newspaper. 22.05.2012. No. 114.
18. Указ Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.
The decree of the President of the Russian Federation from 05 April 2016 No. 156 "On improving state management in the sphere of control of circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and their precursors and in the field of migration" // Collected legislation of the Russian Federation. 2016. No. 15. St. 2071.
19. Федосеева Н.Н., Филимонова Е.В. Становление и основные проблемы миграционного права в Российской Федерации // Миграционное право. 2010. № 2. С. 24 - 28.
Fedoseeva N. N., Filimonova E. V. Formation and main problems of migration law in the Russian Federation // Migration law. 2010. No. 2. P. 24 - 28.