



ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 325.2:34

Е.П. БУДАЛИН, к.ю.н., директор Западно-Уральского института правовых исследований

доцент кафедры государственного муниципального управления,
ГОУ ВПО «Пермский государственный университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: zyipravo@yandex.ru

МИГРАЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Общие положения

В современных условиях глобализации и интеграции значительное усиление миграционных процессов стало реальностью сегодняшнего дня.

Стирание границ между национальными государствами, стремление людей улучшить свой экономический и социальный статус делают миграцию общественно неизбежным и повсеместно масштабным явлением. Геополитическая привлекательность Российской Федерации обрекает ее на массовые определенные потоки миграции до такой степени, что возникает вопрос: миграция для страны – это добро или зло?

В связи с изложенным в правовом регулировании миграционных процессов заинтересованы и принимающие, и направляющие мигрантов государства, но в первую очередь в этом заинтересованы сами мигранты и та часть населения, которая мигрантами не является, потому что затрагиваются именно их права, свободы и законные интересы как постоянно проживающих в той местности, куда прибывают мигранты. Гражданское общество можно разделить на две категории: перемещающихся людей (мигрантов) и людей, постоянно проживающих в одном месте (не мигрантов), между которыми возникают определенные отношения, требующие правового регулирования.

Мировая практика показывает, что ни одному государству не удалось наладить достаточное правовое обеспечение миграционной деятельности. Российская Федерация не является исключением и находится в этом смысле в долгу перед своим народом и мировым сообществом.

Какие геополитические характеристики делают Россию привлекательной и особенной в миграционной деятельности?

В этом контексте можно утверждать, что Россия обречена на массовые потоки миграции как страна с низкой плотностью населения и большой территорией по сравнению

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования миграционных потоков, анализируется миграционное право и законодательство современной России, оценивается деятельность государственных органов, занимающихся миграцией, определяется роль гражданского общества в этих процессах.

Ключевые слова: миграция, правовое регулирование, миграционное право, миграционное законодательство, государственное управление, гражданское общество.

с окружающими ее странами, богатством природных ресурсов и особым характером экономического развития. Сырьевая направленность экономики России предопределяет качественное содержание эмиграции и иммиграции, которое может измениться при развитии в стране наукоемких технологий.

Народ России еще 12 декабря 1993 г. определил свое отношение к миграции, приняв Конституцию Российской Федерации, согласно которой:

1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (ст. 27).

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3 ст. 62).

Выполнило ли государство свои обязательства, возложенные на него народом по правовому регулированию миграционных процессов, сформулированы ли основы системного правового регулирования миграционных отношений, и если да, то достаточны ли они?

Источники миграционного права

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

В их числе следует назвать: Декларацию прав человека (от 10 декабря 1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (от 16 декабря 1966 г.), Заключительный акт Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (от 1 августа 1975 г.), Конвенция о статусе беженцев (от 28 июля 1951 г.), Протокол о статусе беженцев (от 31 января 1967 г.), Конвенция о статусе лиц, не имеющих гражданства (от 28 сентября 1954 г.), Конвенция о сокращении количества лиц, не имеющих гражданства (от 30 августа 1961 г.), Конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (от 18 декабря 1990 г.), Конституция Международной Организации по Миграции (от 20 мая 1987 г.) и др.

В Российском законодательстве из принятых за последние 15 лет нормативно-правовых актов особое значение имеют около сотни, из которых наиболее важны:

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах», в котором фиксируется статус вынужденных переселенцев, гарантии прав и законных интересов.

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. «О беженцах», где установлены основания и порядок признания беженцем на территории России, а также определены гарантии защиты прав и законных интересов беженцев.

Федеральный закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ».

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Федеральный Закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» (с изменением от 11.11.2003 г., 02.11.2004 г., 03.01.2006 г., 18.07.2006 г., 01.12.2007 г., 04.12.2007 г.), в котором устанавливаются принципы гражданства; основания, условия и процедура приобретения и прекращения гражданства и т.д. Однако Закон не предусматривает правового регулирования миграционных процессов.

Федеральный закон от 21 июня 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции ФЗ от 30.06.2003 г. № 86-ФЗ; от 11.11.2003 г. № 144-ФЗ; от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ; от 02.11.2004 г. № 127-ФЗ; от 18.07.2006 г. № 121-ФЗ; от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ; от 01.02.2007 г. № 31-ФЗ; от 04.12.2007 г. № 328-ФЗ; от 06.05.2008 г. № 60-ФЗ), предметом правового регулирования которого является определение правового положения иностранных граждан в России, отношений последних между собой и органами власти и т.д. во время пребывания в России, осуществления трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Кроме указанных и других федеральных законов, принят значительный объем указов, постановлений, нормативных актов министерств и ведомств.

Исследование законодательной базы Российской Федерации, регулирующей миграционные процессы в стране, позволяет утверждать: существующие нормативно-правовые акты носят фрагментарный характер, порой противоречат друг другу, а имплементация государством международных правовых норм в национальную правовую систему осуществляется непоследовательно и неполно.

Так, Декларация ООН о правах человека (1985 г.) в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, провозглашает, что «каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности, все люди равны перед законом и имеют право без всякого различия на равную защиту закона». Аналогичное положение зафиксировано в Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.). Из данных договоров следует обязанность государств обеспечить защиту прав и свобод лиц, не являющихся гражданами государства проживания.

Однако Федеральный закон РФ «О милиции» в ст. 39 «Право обжалования неправомерных действий сотрудников милиции» указывает: «Гражданин, считающий, что действие либо бездействие сотрудника милиции привело к ущемлению его прав, свобод и законных интересов, вправе обжаловать это действие или бездействие вышестоящим органам или должностному лицу милиции, прокурору или в суд».

Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 32 «Обращения граждан в органы местного самоуправления» также устанавливает, что только «граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления».

Такое законодательное регулирование имеет свои национальные исторические традиции, например в указе Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»: «Обращения граждан в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями, жалобами - важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением»; «1. Все государственные и общественные органы должны обеспечивать гражданам СССР необходимые условия для осуществления провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР и советскими законами прав вносить в письменной и устной форме в государственные органы и общественные

организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе, обращаться с заявлениями, обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов».

Буквальное следование указанным нормам позволяет сделать вывод о том, что о возможности обращения лиц без гражданства, беженцев и иностранцев за защитой прав и законных интересов в органы государственной власти и органы местного самоуправления просто умалчивается, так как предусматривается законодательством РФ такое право только исключительно за гражданами.

Длительный период времени в национальном законодательстве нашей страны люди, как субъекты гражданско-правовых отношений, именовались исключительно гражданами (Гражданский кодекс РСФСР 1922 г., Гражданский кодекс РСФСР 1964 г.)

Можно с уверенностью предположить: чтобы объединить всех участников гражданско-правовых отношений – людей вне зависимости от принадлежности к гражданству – законодатель в перспективе при обозначении индивидуальных субъектов с учетом международного опыта перейдет на единый термин физические лица. Всеобщая декларация прав человека определила всех нас живущих на земле как «члены человеческой семьи». Для иностранцев, беженцев, лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, установлен национальный режим, в соответствии с которым их правовое положение тождественно правовому положению граждан России. Исключения из этого правила могут быть определены только федеральным законом или международным договором (например, ст. 15 Земельного кодекса запрещает иностранцам иметь на праве собственности земельные участки, находящиеся на приграничной территории). Но это может быть исключением из общего правила, а не общим правилом, т.к. помимо российских граждан, т.е. лиц, имеющих постоянную политико-правовую связь с Российской Федерацией в гражданско-правовых отношениях, участвуют иностранцы, лица без гражданства, беженцы.

Статьи 1, 2, 3, 9 Федерального закона «О беженцах» от 19.02.1993 г. содержат понятия, противоречащие юридическому смыслу ст. 1 Конвенции о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) и Протоколу (1967 г.) касающихся статуса беженцев. Например, подпункт 1 п. 1 ст. 9 Закона не соответствует разделу «С» ст. 1 Конвенции. Поскольку получение беженцем разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации не может служить основанием для утраты статуса беженца, т.к. раздел «С» ст. 1 Конвенции содержит исчерпывающий перечень оснований прекращения статуса беженца, также подп. 1 п. 2 ст. 9 не соответствует разделу «С» ст. 1 Конвенции. Осуждение беженца за совершение преступления на территории Российской Федерации не может служить основанием лишения права полученного статуса.

Статья 42 Конвенции о статусе беженцев специально запрещает оговорки к ст. 1 Конвенции. В подпункте «D» п. 1 ст. 2 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 г. указано: «оговорка означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договоров в их применении к данному государству».

Можно проводить и другие примеры, но это не является целью настоящего исследования. Мы хотим только проиллюстрировать проблемы законодательного регулирования миграции в России и попытаться высказать свои предложения по совершенствованию действующей нормативной базы Российской Федерации.

Миграция, как объективно неизбежная и повсеместно масштабная реальность настоящего времени, носящая глобальный характер, настоятельно требует устранения существующих противоречий между многочисленными международными договорами, законами, указами, постановлениями и другими нормами. Это позволяет нам предположить о возникшей необходимости принятия кодифицированного нормативного акта – Миграционного кодекса Российской Федерации, который бы унифицировал систему Российского миграционного законодательства, приведя его в соответствие с Конституцией Российской Федерации и международным правом, тем самым завершившись бы процесс формирования миграционного права как самостоятельной отрасли права в России.

Содержание миграционного законодательства

Кодифицированный нормативный акт о миграции должен привести к единообразию понятийный аппарат миграционной деятельности, дав общее для всех толкование понятий «мигрант», «эмигрант», «иностранец» и др.; «миграция», «миграционная деятельность», «незаконная миграция», «внутренняя» и «внешняя миграция» и др. Главной задачей в нем будет определена защита собственных прав человека; найдут отражение основные понятия и принципы, юридические конструкции миграционного права и другие основные положения правового регулирования миграции.

В настоящее время термин «мигрант» широко используется действующим законодательством и в работах ученых, но не получил своего однозначного определения ни в теории, ни в нормативных актах.

В ст. 1 Соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией, вступившего в силу 14 июня 1999 г., для Российской Федерации – 24 августа 2000 г., к незаконным мигрантам отнесены граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда и выезда, пребывания или транзитного проезда через территорию сторон Соглашения, а также граждане сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из сторон, установленные ее национальным законодательством [1, с. 81-86].

Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, говорит о незаконном ввозе мигрантов, под которым понимается обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо государство-участника любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории [2, с. 478-493].

В соответствии с отчетом о миграции населения в странах СНГ в 1997-1998 гг., опубликованном Международной организацией по миграции «незаконные мигранты – это лица, которые находятся в неопределенном положении и которые не отвечают требованиям в отношении въезда, пребывания или осуществления экономической деятельности, устанавливаемой государством, в котором они находятся» [3, с. 185-192].

Согласно Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации вынужденные мигранты – это вынужденные переселенцы, беженцы и лица, ищущие временное убежище [4].

Коллектив авторов, Е.С. Красинец, Е.С. Кубишин, Е.В. Тюрюканова относят к мигрантам лиц, незаконно въехавших на территорию государства (пересекших границу в неположенных местах, по недействительным или поддельным документам

или без таковых), незаконно пребывающих в нем (не оформленное должным образом пребывание), и лиц, ведущих нелегальную экономическую активность (в том числе совершающих «около экономические» преступления, например ведущих торговлю оружием) [5, с. 29-36].

Исходя из положений, выводимых Н.А. Кутеповой по определению незаконной миграции, мигранты – это иностранные граждане и лица без гражданства [6, с. 8].

Существует точка зрения, согласно которой «Мигрант – это лицо, пересекающее или намеревающееся согласно имеющимся у него документам пересечь административную границу внутри государства или государственную границу между государствами» [7, с. 36].

Исходя из последнего определения представляется, что за основу дефиниции «мигрант» необходимо взять изменяющиеся правовые состояния всех лиц, осуществляющих миграцию на территории Российской Федерации и за ее пределами:

1) граждан Российской Федерации (лиц, имеющих гражданство Российской Федерации, законно проживающих на ее территории) (Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»);

2) иностранных граждан (лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации и имеющих гражданство (подданство) иностранного государства) (Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»);

3) лиц без гражданства (лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации и не имеющих доказательств наличия гражданства иностранного государства) (Федеральный Закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»);

4) беженцев (лиц, которые не являются гражданами Российской Федерации и которые в силу вполне обоснованных опасений могут стать жертвой преследований (Федеральный закон от 28 июня 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах»);

5) вынужденных переселенцев (граждан Российской Федерации, которые были вынуждены или имеют намерения покинуть место своего постоянного жительства на территорию другого государства либо на территории Российской Федерации (Федеральный закон от 20 декабря 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах»).

Итак, считаем, что под мигрантами следует понимать всех лиц (граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев), осуществляющих миграцию.

Основу правового статуса мигрантов как основных участников миграционных процессов должен составлять весь комплекс естественных, неотъемлемых прав, которые принадлежат каждому человеку от рождения и не зависят ни от государственной власти, ни от формы правления, ни от государственно-территориального устройства той или иной страны. Это такие общечеловеческие ценности, как право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность, равенство перед законом и судом. Кроме того, в структуре правового статуса мигранта в любом государстве должны быть следующие обязанности: строго соблюдать законы государства, на территории которого они проживают, платить налоги, не совершать преступных действий и др.

Однако набор непосредственных прав и свобод, предоставляемых мигрантам, должен определяться исходя из представлений различных государств о собственной экономической, политической и национальной безопасности [8].

Учитывая различные региональные особенности территории страны, плотности населения, климатические условия, земельные ресурсы, наличие и перспективы развития промышленного и сельскохозяйственного производства, инфраструктуры, создания рабочих мест, законодательство о миграции должно разграничить полномочия Федерации и субъектов Федерации, уточнив и расширив полномочия последних.

По мере нарастания миграционных процессов, все большая часть государственного суверенитета должна перераспределяться между локальными, региональными институтами: властные полномочия федерации должны делегироваться на тот институциональный уровень – негосударственный либо субгосударственный (региональный, муниципальный), - на котором конкретная общественная потребность удовлетворится наилучшим образом. Естественная неспособность государства разрешить миграционные проблемы должным образом в силу его глобального характера происходит от избыточности, перегруженности государства социальными, экономическими, культурными и прочими функциями, не свойственными ему по природе. Государство в своем политическом развитии «захватило» (на основе государственного суверенитета) функции многих «политий-конкурентов» (региональных, городских и территориальных самоуправлений, корпораций).

Кодифицированным нормативным актом можно решить ряд вышеобозначенных проблем путем: включения в законопроект понятий, применяемых в международном праве (миграция; внешняя, внутренняя миграция; добровольная миграция; вынужденная миграция; внешняя трудовая миграция; незаконная миграция; мигрант; иностранец; эмигрант и т.д.), которые необходимы для формирования терминологии законодательства в сфере правоотношений, связанных с выделением различных субъектов миграции; определения принципов государственной миграционной деятельности для стабилизации существующих в области правового регулирования миграции правоотношений; конкретизации уполномоченных государственных органов, компетентных в области миграционных правоотношений, с определением перечня их полномочий; предоставление конкретных полномочий по вопросам правового регулирования миграции субъектам Российской Федерации; определения системы правовых гарантий для отдельных категорий мигрантов; предоставления социальных гарантий для лиц, являющихся вынужденными мигрантами с определением процедур реализации их прав на социальную помощь; установления процедуры проведения необходимых санитарно-эпидемиологических мер в отношении мигрантов; создания программы научно-методического обеспечения миграционной политики в Российской Федерации [9].

Органы государства, регулирующие миграцию

Кодификация законодательства о миграции потребует совершенствование организационной структуры государственного управления миграционной деятельностью. От созданной организационной структуры зависит эффективность государственного управления.

Постоянное реформирование системы государственного управления за последние 15 лет, включая создание и развитие специального государственного органа – ФМС России, к сожалению, не решила актуальных проблем миграции в стране: контролируемости миграционных процессов и предупреждения правонарушений в миграционной деятельности.

Это объясняется глобальными изменениями в социально-экономическом, демографическом положении России за последние 20 лет и отсутствием исторического опыта регулирования этих процессов.

В результате миграционной деятельностью в настоящее время занимаются ряд федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, выполняя функции ФМС РФ, которые не отвечают их основным задачам.

В этом смысле интересными и конструктивными, на наш взгляд, являются предложения А.Н. Сендугей [10]. Не разделяя его позицию о воссоздании Правительственной комиссии по миграционной политике, мы считаем, что все функции по организации миграционной деятельности необходимо возложить на ФМС РФ, за исключением тех случаев, где требуются специальные познания (например, Минздрав и т.п.), но и их деятельность по вопросам миграции должна быть скоординирована с ФМС РФ.

Что касается перераспределения несвойственных функций отдельных органов государственного управления в пользу ФМС РФ, это нами, безусловно, поддерживается, только мы занимаем более категоричную и однозначную позицию, а именно:

ФСБ Российской Федерации.

Пограничные органы ФСБ России выполняют не только функции по охране Государственной границы РФ, но и осуществляют надзорные полномочия в миграционной сфере, точнее, иммиграционный контроль.

(В соответствии с п. 3.2 Приказа ФПС России и ФМС России от 5 января 1996 г. № 96/23 «Об утверждении Положения об основах взаимодействия органов пограничной службы Российской Федерации и органов Федеральной миграционной службы России» право выявления из потоков следующих через пункты пропуска иностранных граждан, ищущих убежище в Российской Федерации и следующих транзитом в третьи страны, предоставлено органам пограничного контроля.)

Предложение: надзор за соблюдением правил пересечения Государственной границы РФ в пунктах пропуска (проверка документов, необходимых для въезда в РФ и выезда за пределы, проставление в них соответствующих отметок о пересечении границы, а также отметок о депортации, выдачу и сбор отрывных частей миграционных карт и т.п.) следует передать ФМС России. Это позволит завершить всю цепочку последовательных действий ФМС России по организации миграционного (иммиграционного и эмиграционного) контроля за всеми категориями граждан в Российской Федерации.

2) Министерство иностранных дел Российской Федерации;

На МИД России возложены следующие функции:

- участие в решении вопросов, связанных с внешней трудовой миграцией граждан Российской Федерации и использованием иностранной рабочей силы в Российской Федерации;

- паспортно-визовое обслуживание российских граждан и юридических лиц в соответствии с действующим законодательством;

- визовое обеспечение в пределах своей компетенции въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

(Приказ МИД России от 11 марта 2002 г. № 2792 «Об утверждении Положения о представительстве МИД России на территории Российской Федерации» (в ред. от 10 июля 2006 г.) // Российская газета. 2002. № 81.)

Предложение: полномочия МИД России по паспортному обслуживанию российских граждан и юридических лиц, а также визовому обеспечению въезда в РФ и выезда из РФ иностранных граждан и лиц без гражданства могли бы полностью осуществляться ФМС России;

3) Федеральная служба по труду и занятости (Роструд).

Оказывает государственные услуги в сфере содействия трудовой миграции; организует информационное обслуживание населения о возможностях трудоустройства, в том числе в связи с переездом в другую местность; проводит межтерриториальное перераспределение трудовых ресурсов совместно с заинтересованными организациями, а также участвует в пределах своей компетенции в организации международного сотрудничества по решению проблем занятости, включая вопросы трудовой деятельности граждан РФ за рубежом и иностранных граждан в России в соответствии с международными соглашениями в рамках международных программ.

(Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» (в ред. от 5 сентября 2007 г.) // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901).

Предложение: указанные функции осуществлять через ФМС России как главный координирующий государственный орган управления миграционной деятельностью.

Роструд совместно с ФМС России участвует в контрольно-надзорной деятельности за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации. Однако, являясь надзорным органом в сфере труда, его Федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции не вправе рассматривать дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 18.15 - 18.17 КоАП РФ, нормы которых, по существу, регулируют правоотношения в трудовой сфере.

(Приказ Роструда и ФМС России от 3 апреля 2007 г. № 40/66 «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации» // Российская газета. 2007. № 100.)

Предложение: этими полномочиями необходимо наделить также и Роструд.

4) Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по вопросам трудовой миграции.

(Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 153 «Вопросы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации» (в ред. от 2 ноября 2005 г.) // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1445.)

Предложение: все эти проекты должны проходить обязательное согласование с ФМС РФ как с главным органом государственного управления миграционной деятельности;

5) Федеральное агентство речного и морского транспорта.

Паспорт моряка (удостоверение личности моряка) оформляется и выдается Федеральным агентством морского и речного транспорта, а также администрациями морских портов и бассейновыми органами государственного управления на внутреннем водном транспорте, включенными в перечни, утверждаемые Министерством транспорта Российской Федерации.

(Постановление Правительства РФ от 1 декабря 1997 г. № 1508 «Об утверждении Положения о паспорте моряка» (в ред. от 19 октября 2007 г.)

В целях установления отсутствия оснований для временного ограничения права гражданина РФ на выезд из РФ ими проводится согласование выдачи или замены

паспорта моряка с соответствующими органами ФСБ России и ФМС России, на территории которого находится этот орган.

(Приказ Минтранса и Минсельхоза от 30 июня 1998 г. № 81/328 «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о паспорте моряка» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 22.)

Предложение: данная функция указанного агентства является избыточной и должна быть передана ФМС РФ.

Приведенные примеры преследуют цель обозначить существующие проблемы управления миграционной деятельностью.

Чтобы исключить дублирование, несогласованность действий различных органов государственной власти, следует передать все функции управления миграционной деятельностью специальному федеральному органу исполнительной власти – Федеральной миграционной службе Российской Федерации.

При этом, полагаем, следует ФМС РФ окончательно вывести из состава МВД РФ, создав самостоятельный вид государственной службы, отвечающей за миграционную деятельность в стране.

Гражданское общество

В силу того, что миграционные процессы происходят в самом обществе, роль гражданского общества в миграционной деятельности трудно переоценить.

Региональные власти должны всячески поощрять инициативу гражданского общества в создании и деятельности всевозможных центров, институтов, обществ и других объединений с целью оптимизации миграционных процессов. При этом ими должны использоваться не только гражданско-правовые методы совершенствования миграционной деятельности. Региональные органы власти должны смелее реализовывать доверительное администрирование, наделяя гражданские объединения некоторыми административными функциями управления миграцией.

Необходимо окончательно прийти к выводу о том, что миграция не зло, миграция – добро, если существует национальное законодательство, адекватно регулирующее те общественные процессы, которые происходят в гражданском обществе, соответствующие реалиям сегодняшнего дня. Следует иметь в виду, что указанные проблемы носят постановочный, общий характер и каждая из них требует более детального исследования, с последующими рекомендациями совершенствования и модернизации российского законодательства о миграции.

Список литературы

1. Содружество: информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1.
2. Десятый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями: Сборник документов. М., 2001.
3. Подшивалов В.Е. Незаконная миграция: Международно-правовой подход // Правоведение. 2002. № 4 (243).
4. Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-Р «О концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 10. Ст. 923.

5. Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В. Нелегальная миграция в Россию. М., 2000.
6. Кутепова Н.А. Институт незаконной миграции в постсоветской России: политико-правовой анализ. Автореф. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.
7. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав трудящихся мигрантов в Российской Федерации. Курс лекций / под ред. Ю.Н. Демидова. Волгоград, 2005.
8. Лях С.М. Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования. Ассоциация юридических ВУЗов. Ростовский государственный экономический университет «РИНХ». Юридический факультет. Южный федеральный университет. Ростов-на-Дону, 2009.
9. Собольников В.В. Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования / Ассоциация юрид. ВУЗов. Ростов. гос. экон. ун-т, «РИНХ». Южный федер. Ун-т. Ростов-на-Дону, 2009.
10. Сендугей А.Н. «Вопросы совершенствования модели отечественной организационной структуры государственного управления в миграционной сфере» // Рос. следователь. 2008. № 22.