



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

КОДИФИКАЦИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Монография

Москва
2019

ББК 60.7

К55

Рецензенты:

*профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции ВИПК МВД России доктор юридических наук, профессор А. В. Куракин;
заместитель начальника управления внешней трудовой миграции
ГУВМ МВД России П. О. Дутов*

Коллектив авторов:

В. Ю. Федорович, А. С. Прудников, Д. Д. Шалягин,
С. О. Харламов, С. А. Егоров, А. Н. Сандугей, П. О. Дутов

К55 ***Кодификация нормативных правовых актов в сфере миграции*** : монография / [В. Ю. Федорович и др.]. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. – 161 с.
ISBN 978-5-9694-0692-6

В монографии раскрываются теоретико-методологические подходы к пониманию миграции и миграционных отношений, представлен анализ нормативных правовых актов в сфере миграции и пути совершенствования законодательства в сфере миграции.

Для аспирантов юридических вузов, практических работников системы правоохранительных органов, а также студентов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России юридического профиля.

ББК 60.7

ISBN 978-5-9694-0692-6

© Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019
© Федорович В. Ю., 2019
© Прудников А. С., 2019
© Шалягин Д. Д., 2019
© Харламов С. О., 2019
© Егоров С. А., 2019
© Сандугей А. Н., 2019
© Дутов П. О., 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
РАЗДЕЛ 1. МИГРАЦИЯ И МИГРАЦИОННЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ.....	6
§ 1. Понятие и сущность миграции	6
§ 2. Становление и развитие общественных отношений, возникающих в связи с миграционными процессами.....	12
§ 3. Трудовая миграция: понятие и виды.....	40
РАЗДЕЛ 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ.....	45
§ 1. Система законодательства в сфере миграции	45
§ 2. Нормативно-правовое регулирование миграционных отношений в современных условиях	57
§ 3. Нормативные правовые акты в сфере миграции и их сравнительно-правовой анализ.....	68
РАЗДЕЛ 3. МИГРАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ИХ РЕГУЛИРОВАНИЕ В НОРМАХ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И РЯДЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН	85
§ 1. Внешняя трудовая миграция и ее закрепление в общепризнанных принципах и нормах международного права	85
§ 2. Особенности регулирования миграционных процессов в ряде зарубежных стран	93
§ 3. Регулирование миграционных процессов в ряде государств-участников Содружества независимых государств	127
§ 4. Правовое регулирование миграционных процессов и гарантии их реализации.....	135
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	148
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	154

ВВЕДЕНИЕ

Миграционные процессы, по своей сути, имеют социальные и политические элементы, что дает основание для теоретической разработки и практической оценки их влияния на социально-политическое развитие общества и государства¹.

Изучение практики показало, что в Российской Федерации сформирован обширный массив нормативных правовых актов, регулирующих миграционные отношения. Вместе с тем сложившаяся ситуация требует внедрения качественно новых механизмов для его совершенствования, в том числе основанных на использовании кодификационных способов систематизации законодательных и иных подзаконных актов.

Общей характерной чертой законодательства в сфере миграции в последние два десятилетия являются высокие темпы его развития. Причинами такого разнопланового развития послужили как внутренние, так и внешние факторы, влияющие на изменение основных векторов государственной миграционной политики.

Систематизация законодательства в сфере миграции посредством его кодификации осуществляется в целях создания открытой и эффективной государственной системы миграции в Российскую Федерацию.

Одним из принципиально важных вопросов, помимо совершенствования законодательства в сфере миграции, которые предполагается разрешить в процессе кодификации является разделение материальных и процедурных норм, регулирующих миграционные отношения. Исключение процедурных норм из действующих законодательных актов в сфере миграции и перевод их в разряд подзаконных в формате нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации позволит в будущем быстро и эффективно осуществлять их коррекцию с учетом изменений иммиграционной ситуации в стране.

Очевидно, что совершенствование законодательного регулирования общественных отношений в сфере миграции должно быть решено как в целях обеспечения прав и свобод граждан, так и для повышения эффективности реализации государственной миграционной политики. При этом совершенствование правового регулирования в рассматриваемой сфере может быть осуществлено по двум направ-

¹ Акимова С. А. Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2014. – № 4.

лениям. Во-первых, за счет внесения изменений и дополнений в действующие законодательные акты. Во-вторых, посредством проведения системной переработки миграционного законодательства, в основе которой должен лежать комплексный подход к его построению и юридико-техническому оформлению. Одним из способов такой систематизации является кодификация.

Ориентируясь в этой связи на положения действующих документов государственного стратегического планирования, оценивая современное состояние иммиграционной ситуации в Российской Федерации, а также правового регулирования в рассматриваемой сфере, следует отметить, что в основе отечественной стратегии иммиграционной политики должна лежать перспективная система ее правового обеспечения.

Однако на сегодняшний день, несмотря на принимаемые меры к реализации государственной миграционной политики, в российском законодательстве в сфере миграции отсутствует соответствующий комплексный нормативный правовой акт, регулирующий отношения в рассматриваемой сфере.

Поэтому в отсутствии комплексного подхода к законодательному регулированию иммиграционных отношений и, как следствие, должного правового обеспечения миграционной политики Российской Федерации в силу экстренности ситуаций наблюдается внесение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты в сфере миграции.

Эти обстоятельства свидетельствуют о потребности в кодификации миграционного законодательства. Именно кодификация даст определенную политическую установку на правотворческий процесс, осуществляемый законодательными органами государственной власти Российской Федерации, подзаконное правотворчество органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере миграции.

Приведенные факторы и условия свидетельствуют о реальной потребности государства и населения в совершенствовании законодательства в сфере миграции, в основе которого должны лежать новые подходы к его построению и юридико-техническому оформлению, в том числе и в будущем в форме кодифицированного акта.

При подготовке данного труда использовались публикации И. Н. Глебова, И. Н. Зубова, П. О. Дутова, А. Н. Мещерякова, А. С. Прудникова, А. Н. Сундугея, Д. Д. Шалягина, Г. Я. Хабриевой и др.

РАЗДЕЛ 1. МИГРАЦИЯ И МИГРАЦИОННЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

§ 1. Понятие и сущность миграции

В одной группе исследований миграция понимается как своеобразное передвижение населения, его перемещение внутри государства с последующим размещением в тех или иных субъектах¹.

Исследователи второй группы миграцию определяют, как совокупность механических, профессиональных и отраслевых перемещений и возникающих в этой связи изменений пространственного положения индивидов относительно территориально закреплённых структур населения².

Авторы исследований, входящих в третью группу, определяют миграцию, как массовый в количественном и сложный в структурном отношении социально-демографический процесс³.

Наконец, в четвертой группе работ миграция характеризуется как фактически любое перемещение в пространстве⁴ и как один из наиболее динамичных способов массового реагирования населения на быстро меняющуюся социально-экономическую ситуацию.

В первой группе миграцию можно обозначить, как перемещение граждан в границах государства.

Рассматривая более подробно вторую группу, необходимо остановиться на понятии миграции как механическом перемещении граждан. По нашему мнению, здесь исключается какая-либо зависимость этого перемещения от действий конкретных людей. Данное перемещение, как правило, контролируется государством, ему принадлежит обязанность принятия решений по перемещению населения, т. е. предполагается государственное регулирование миграции. Здесь государство само определяет и планирует необходимость структурных изменений на той или иной территории.

¹ Филиппов Н. Н., Суков В. А. Проблемы формирования трудовых ресурсов сел. Вып. 4. Свердловск, 1972. С. 107.

² Баранов Э. Ф., Бреев Б. Д. Система территориального планирования развития производительных сил и проблемы планирования миграции населения: всесоюз. конф. Таллин, 1967. С. 19 ; Хомра А. Воспроизводство населения (территориально-организационный аспект). Киев, 1990. С. 77.

³ Социальные факторы и особенности миграции населения в СССР / под ред. В. Я. Чуракова. М., 1978. С. 13.

⁴ Федеральная миграционная программа // Российская газета. – 1996. – 20 авг.

Однако если обратиться к определению понятий миграция, содержащихся в трудах третьей группы, то она в предположениях массовости может поменять не только структуру населения, но и отношения между ее элементами. Весьма существенно и то, что здесь исследователями вводится в научный оборот такое понятие, как «социальность». Это дает большие возможности для ее исследования в контексте реально протекающих общественных процессов.

Если обратиться к работам последней группы, которые характеризуют любое перемещение как миграцию, то они не предусматривают никаких иных трактовок миграции.

Для уяснения сущности миграции необходимо обратиться к различным источникам. Так, по С. И. Ожегову, миграция – это перемещение, переселение (например, населения внутри страны или из одной страны в другую).

Похожую дефиницию можно встретить и в словаре русского языка, где миграция рассматривается как перемещение населения в пределах одной страны или из одной страны в другую¹.

Развернутое описание понятия «миграция» содержит Новая иллюстрированная энциклопедия, где, в частности, отмечается: 1) перемещение, переселение; 2) миграция населения – перемещения людей, связанные, как правило, со сменой места жительства².

В данной энциклопедии в качестве основополагающего свойства указанных дефиниций отмечается перемещение людей, т. е. их движение в пространстве. В этом, по нашему мнению, есть содержание понятия «миграция», а иные существенные признаки вторичны и производны.

Здесь важно, что миграция должна соответствовать количественному критерию, так как перемещение граждан может рассматриваться наиболее значимым, если он находится под контролем государства или ряда государств.

В подходах к миграции также могут быть использованы иные оценки. Перемещение вынужденных переселенцев, как правило, определяется некими сроками для миграции, в частности, если их жизни и здоровью угрожает опасность, требуются временные убежища, в условиях чрезвычайного положения.

¹ Словарь русского языка. В 4 т. / под ред. А. П. Евгеньевой. М., 1985. Т. 2. С. 266.

² Новая иллюстрированная энциклопедия. М., 2003. С. 199.

Различные подходы к пониманию миграции в иных научных изданиях определяют в качестве существенного признака также перемещение населения. Так, в Большом социологическом словаре под миграцией понимается переезд людей из одной страны в другую с намерением обосноваться. Эмиграция относится к выезду людей, иммиграция – к въезду¹.

В ряде литературных источников миграция дифференцируется как территориальное перемещение каких-либо групп населения²; процесс изменения постоянного места проживания индивидов или социальных групп, выражающийся в перемещении в другой географический район или страну³.

В кратком словаре по социологии миграция населения истолковывается как социально-экономический и демографический процесс, представляющий собой совокупность перемещений, совершаемых людьми между странами, районами, поселениями⁴.

Следовательно, специальное употребление общего термина «миграция» на уровне его дефиниции заключается в добавлении специфических признаков, присущих какой-либо сфере, к основному, т. е. сущностному признаку территориального перемещения людей. Специальные определения в данном случае строятся не классически – указанием на ближайший род и видовое отличие, а с перечислением признаков: от основного к дополнительным. Сказанное, на наш взгляд, дает весомое основание заключить: понятие «миграция», независимо от его определения, имеет, по нашему мнению, свое особенное значение, и можно сделать вывод, что данное понятие в научном обороте не меняет свой смысл.

Анализ справочной литературы дает основание для следующих выводов.

Во-первых, необходимо различать в рамках содержания термина «миграция» эмиграцию (выезд, перемещение за пределы) и иммиграцию (въезд). Во-вторых, миграция делится на внутреннюю (перемещения в масштабах одного государства) и внешнюю (перемещения из одного государства в другое).

¹ Большой толковый социологический словарь (Collins). В 2 т. М., 1999. Т. 1. С. 421.

² Волков Ю. Г. Социология : учебник для вузов / под ред. В. И. Добренькова. М., 2001. С. 419.

³ Фролов С. С. Основы социологии : учеб. пособие. М., 1997. С. 331.

⁴ Краткий словарь по социологии / под общ. ред. Д. Ж. Гвишиани, Н. И. Папина ; сост. Э. М. Коржева, Н. Ф. Наумова. М., 1988. С. 159.

Исходя из сказанного, можно предположить, что миграция населения есть территориальное перемещение граждан из одного государства в другое по различным основаниям. На эмпирическом уровне миграция всегда есть движение, территориальное перемещение, мобильность населения, а на теоретическом уровне ее можно рассматривать как количественно-качественную величину жизнедеятельности населения. Однако понятие «миграция», закрепленное в законе, отсутствует. Дело в том, что и в иных источниках данный термин не содержится, а используются близкие по смыслу термины, такие как «нелегальный въезд», «пребывание», «репатриация», «ассимиляция», «высылка», «массовый приток», «выезжающие в неорганизованном порядке», «неорганизованные перемещения», «въезд на территорию», «переезд», «возвращение в страну», «свобода перемещения», «свобода выбора места жительства», «право покидать страну», «коллективная высылка». Приведенные термины обнаруживаются в Конвенции о статусе беженцев¹, Конвенции о сокращении без гражданства², Конвенции о статусе апатридов³, Всеобщей декларации прав человека⁴, Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам⁵, Декларации о территориальном убежище⁶, Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают⁷ и др.

Это тем более парадоксально, что применительно к национальному законодательству отсутствие законодательного закрепления понятия «миграция» недопустимо, так как достаточно часто употребляется в нормативно-правовых актах. Так, категория «миграция» встречается в следующих нормативных правовых актах: Федеральный закон «О беженцах»⁸; Законе Российской Федерации «О вынужденных переселенцах»⁹; постановлении Правительства Российской Федерации «О фонде жилья для временного поселения лиц, признан-

¹ Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6.

² Действующее международное право. М., 1996. Т. 1. С. 247.

³ Там же. С. 230.

⁴ Российская газета. – 1995. – 5 апр.

⁵ Действующее международное право. М., 1996. Т. 1. С. 90.

⁶ Там же. С. 114.

⁷ Там же. С. 255.

⁸ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12., ст. 425.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 52, ст. 5110.

ных беженцами, и его использовании»¹; «Порядке предоставления временного убежища на территории Российской Федерации»². Помимо прямого и, как видим, достаточно частого использования понятия «миграция» в национальном законодательстве встречаются и другие, относящиеся к исследуемому понятию термины и словосочетания: «неконтролируемая миграция», «иммиграционный контроль», «миграционные потоки», «миграционная политика», «миграционная ситуация», «иммиграционное законодательство», «миграционные процессы», «процессы миграции»³.

Все вышеуказанные понятия производны от термина «миграция», хотя они законодательно не закреплены. Однако к нему добавляются и некоторые специфические признаки, отражающие применение данного термина к административно-правовой сфере. Иными словами, при неизменности сущностного признака переселения людей в общем семантическом значении миграции следует вкладывать и некоторые другие признаки, наиболее концентрированно отражающие юридическую специфику.

Говоря об особом значении категории «миграция», необходимо учитывать следующие обстоятельства.

Во-первых, в целях последовательного юридического обеспечения миграционной политики и реализации различных программ требуется четкое определение ее содержания и объема предмета регуляции.

Во-вторых, для установления границ деятельности МВД России необходимо четко определить предметы ее регулирования.

В-третьих, вследствие связи миграционных отношений с правоотношениями института гражданства необходимо четкое определение правомочий МВД России в сфере передвижения граждан и иностранцев. Анализ миграционных потоков свидетельствует о том, что часть мигрантов составляют также лица без гражданства⁴, а значит, именно на Российскую Федерацию они возлагают надежды в отношении его приобретения.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 16, ст. 1604.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 16, ст. 1603.

³ Сборник нормативно-правовых документов, регулирующих правоотношения в сфере миграции. Ростов н/Д., 2002. С. 375–534.

⁴ Герасименко Ю. В. Лица, не являющиеся гражданами России, как субъекты конституционно-правовых отношений // Государство и право. – 2002. – № 6. – С. 22–28 ; Каграманов С. В. Институт гражданства в федеративном российском государстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2003. С. 5–6.

В-четвертых, нормативное деление миграции на «законную» и «незаконную», а мигрантов – на «легальных» и «нелегальных» невозможно без адекватной трактовки понятия «миграция».

В-пятых, существование законодательства в сфере миграции, имеющего свой самостоятельный предмет регулирования, и, как следствие, существование правоотношений в данной сфере влияют на модифицирование содержания понятия «миграция», наполняя его новыми юридическими признаками.

В-шестых, четкое законодательное (на уровне международного и национального права) определение специальных правовых статусов беженца и вынужденного переселенца связано с закреплением в законе понятия «миграция».

И наконец, в-седьмых, конкретная связь с такими правовыми институтами, как место жительства и место пребывания, также вынуждает иметь единое понятие «миграция».

Отмеченные обстоятельства говорят не столько о юридическом значении термина «миграция», сколько о необходимости разработки его общего понятия: правового регулирования отношений в сфере миграции.

Исходя из изложенного, можно предложить следующее определение миграции применительно к сфере административно-правового регулирования. Миграция – это совокупность общественных отношений, урегулированных административно-правовыми нормами, связанных с пересечением гражданами как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований независимо от воздействующих факторов с целью обретения ими нового административно-правового статуса.

К основным существенным признакам могут быть добавлены и дополнительные, связанные с гражданством, пересечением государственной границы, обретением места жительства или пребывания. Однако они носят частный характер и отражают детали административно-правового регулирования отношений миграционного процесса.

Уяснив с помощью анализа те или иные характеристики миграции, следует выявить те изменения, которые произошли за последнее время. Для этого проанализируем классификационные признаки миграции. В юридической литературе сделаны попытки определить те или иные основы, к которым относятся вид, тип и форма миграции¹.

¹ Социальные факторы и особенности миграции населения / под ред. Л. Л. Рыбаковского, В. Я. Чуракова. М., 1978.

Уточнение разновидностей миграций важно для понятия элементов и сущности миграционного процесса. В юридической литературе встречается несколько разновидностей перемещений, передвижений граждан: безвозвратное, сезонное и маятниковое¹. С точки зрения авторов, эти передвижения граждан имеют определенное значение для социально-экономического развития общества и относятся к личным и вещественным факторам производства. А также они влияют на перераспределение трудовых ресурсов.

Из приведенных видов миграции следует, что миграционные процессы выполняют функции регулирования потоков населения между административно-территориальными единицами для решения вопросов производственного характера и перераспределения трудовых ресурсов из одних регионов в другие. Поэтому миграционные процессы влияют на определение развития того или иного региона с целью обеспечения занятости на одной территории и сокращению безработицы на другой.

Исходя из изложенного, можно выделить следующие разновидности миграционных процессов:

- внутригосударственные – реализуемые в пределах одной территории;
- межгосударственные – осуществляемые за пределы территории, которую занимают представители различных национальностей.

§ 2. Становление и развитие общественных отношений, возникающих в связи с миграционными процессами

В период своего существования Российская империя формировалась только на основе освоении тех или иных территорий и перемещения туда людей. На каждом историческом этапе миграция населения имела специфические черты, но в целом для нее была характерна относительная устойчивость в направлениях, преемственность между ранними и последующими этапами².

К XI в. славяне заселили север Балканского полуострова, где возникли народы южных славян: сербы, словенцы, хорваты и болгары.

Следует отметить, что миграционные процессы были обусловлены рядом негативных явлений (чрезвычайные условия, войны и т. д.), и это все приводило к тому, что люди целыми семьями укрывались в лесных массивах, убегали на другие территории.

¹ Баранов В. М. Указ. соч. С. 47.

² Валентин Д. И. Демографический энциклопедический словарь, М., 1985. С. 253.

С образованием новых государств на территории Руси возникали новые потоки миграции¹. Значительные переселения происходят в конце XV – начале XVI вв. Надзор, осуществляемый за переселенцами в Древней Руси, был не столько властным, сколько общественным², так как все общество было заинтересовано в обеспечении безопасности своего проживания.

Однако в XVI столетии власти стали наблюдать за проезжающими людьми в связи с опасностью причинения вреда исключительно государству, что явилось основной причиной введения в России «проезжих грамот», по которым иноземцы въезжали в Русскую землю, а русские подданные отправлялись за границу. В течение XVII в. без особенных жалованных грамот иностранцы не могли въезжать в Россию, и тем более свободно перемещаться по ее территории.

Во время княжения Ивана III (1462–1505 гг.), а также его сына Василия III (1505–1533 гг.) предпосылки, послужившие поводом для заселения новых земель и миграции населения, были как экономические, так и социальные (образование новых торговых точек и прогрессивное развитие торговых отношений, становление органов управления и формирование опоры для власти). Важно отметить, что иностранцы, занимающиеся промышленной деятельностью, переселялись на те или иные территории Русской земли. Однако с усилением централизации приезд иностранцев стал все больше ограничиваться, во-первых, по политическим причинам, чтобы враждебно настроенные иноземные княжества не узнали внутреннюю обстановку в стране, во-вторых, чтобы сохранить православие от проникновения и распространения других религиозных учений. Таким образом, Русь ограждала себя от иностранного влияния как в идеологическом плане, так и из экономических соображений.

Необходимо согласиться с точкой зрения Э. В. Суслина, который считает, что можно различить три вида заселения русских земель: добровольное, принудительное, вынужденное. Принудительный вид заселения – это высылка пахотных людей, служилых людей, казаков, ямщиков и преступников. Принудительная и вынужденная миграция

¹ Исаев И. А. История отечества : учеб. пособие. 2-е изд., исп. М., 1998. С. 35.

² Суслин Э. В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX–XX вв. Историко-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. С. 25.

в дореволюционной России была связана и с исполнением наказаний за уголовные и иные преступления¹.

В период устойчивого экономического подъема, с 60-х гг. XVI в. миграционные процессы характеризовались сочетанием внутренней колонизации в традиционных областях сельскохозяйственной культуры с достаточно интенсивным освоением новых районов в верховьях Оки, к югу от среднего ее течения, а также Нижегородского края и южных, юго-западных окраин Рязанщины².

В XVI в. для миграционного процесса в России был свойственен волнообразный тип развития. Это миграции, вызванные многосторонним кризисом – неурядицами в сельском хозяйстве, а также плачевным состоянием крестьянства, во второй половине XVI в. – экономическим кризисом, связанным с Ливонской войной.

В XVII столетии ограничения в передвижении были установлены для лиц духовного ведомства, которые не могли никуда отлучаться без дозволения светского начальства; для крестьян разных наименований, которых никому нельзя было ни принимать, ни держать «безъявочно и без отпусковых»³, и первым государственным законодательным актом по урегулированию передвижения населения стало Соборное Уложение 1649 г., в котором впервые была нормативно утверждена необходимость удостоверения личности для подданных. С этого момента законодательно закрепились практика оформления выездов за рубеж.

При Петре I право свободного передвижения подверглось очередным ограничениям, вылившимся впоследствии в сложную паспортную систему. Указы Петра I устанавливали обязательность «проезжих писем» и «пашпартов» для всех выезжающих в другие губернии или за границу. Без наличия этих документов, как подчеркивает Э. В. Суслин, губернаторам и воеводам запрещалось пропускать проезжих через свои территории⁴. Паспорт стал средством контроля мигрантов, среди которых государство стремилось выявить гулящих и подозрительных людей.

¹ Архипов С. В. Уголовное наказание в виде ссылки как принудительная миграция в дореволюционной России // Миграционное право. – 2008. – № 2. – С. 32–35.

² Суслин Э. В. Указ. соч. С. 28.

³ Соборное Уложение 1649 г. Текст. Комментарии. Л., 1987. С. 1.

⁴ Суслин Э. В. Указ. соч. С. 48.

Лица, не имевшие при себе паспорта или проезжей грамоты, признавались «за недобрых или за прямых воров»¹. В связи с этим было начато создание регулярных вооруженных сил и полиции. 25 мая 1718 г. Петр I лично написал «Пункты», в которых содержались конкретные указания насчет мигрантов: «всех гулящих и слоняющихся людей хватать и допрашивать» ..., «за всеми приезжающими строго смотреть, требуя от всякого хозяина немедленного объявления, кто у него остановится»². Наказанием была ссылка на галеру с отображением всего имущества.

Но не только народы России были подвержены миграции. В «миграционных волнах» участвовали и выходцы из Турции и Австрийской империи (с 50-х гг. XVIII в. они начали заселять Новороссию), а также из германских земель, которые в основном размещались в городах России.

Одним из нормативных актов, регулировавших правовой режим пребывания и деятельности иностранных граждан, был Новоторговый устав 1667 г. Согласно Уставу, торгующие иностранцы допускались в Москву и другие города только при наличии жалованных грамот о торгах за красной печатью Государя.

Манифестом от 4 декабря 1762 г. Екатерина II разрешила въезд в Россию всем желающим, кроме евреев, на поселение с указанием места поселения. Именно этот документ послужил новым толчком для небывалого массового въезда в Россию жителей Европы.

22 июля 1763 г. был издан новый Манифест, детально регламентировавший правовой статус иностранцев, желающих переселиться в Россию. Положения этих и последующих манифестов и указов являлись неизменными и определяли нахождение иностранцев вплоть до начала 70-х гг. XIX в.

Петр I и Екатерина II приглашали иностранцев в Россию на выгодных условиях, обещая свободу вероисповедания иностранным переселенцам, даже предлагалась помощь в возведении церквей на их новом месте жительства.

¹ Указ Военной Коллегии от 30 октября 1719 г. «О поимке беглых драгун, солдат, матросов и рекрут» // Полное собрание законов Российской Империи. Спб., 1830. Т. V.

² Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 3-е изд. Казань, 1908. С. 36.

В XVIII в. начиналось принудительное переселение людей в Сибирь – дворцовых, синодальных, архиерейских, монастырских, купеческих и государственных крестьян с зачетом их за рекрут¹.

В миграционном движении пореформенной России исследователи отмечают два этапа. Первый – до первой русской революции 1905 г., второй – годы осуществления реформы вплоть до Октябрьской революции 1917 г. Началом регистрации жителей Петербурга стал 1809 г., Москвы – 1816 г., когда в городах силами полицейского управления начали действовать адресные конторы и для приезжих.

Однако в перерегистрации могли отказать, если работник не представил положительного отзыва хозяина со старого места работы. За исполнением данной процедуры и наличием «адресных билетов» следили частные приставы и квартальные надзиратели².

В начале XX в. юридическая практика оформления постоянного местожительства в качестве права и обязанности всех жителей страны считалась первым условием в общественной жизни. Для удостоверения этого права были установлены так называемые книги населения³.

Законодательные меры контроля над передвижением населения применялись по двум направлениям: когда житель страны был вынужден временно отлучиться со своего постоянного места жительства или когда он покидал прежнее место жительства и уезжал на другое постоянное место.

Контроль над перемещением крестьян диктовался экономическими соображениями, в связи с чем в дореволюционном законодательстве переселение крестьян из одной многоземельной губернии в другую запрещалось, кроме исключительных случаев, которые были юридически закреплены⁴.

Права на перемещение или передвижение, существовавшие в XIX в., были неравномерно распределены среди различных групп населения; нормативно-правовая база того времени закрепляла данные различия, а также документировала права на миграцию отдельных групп населения в зависимости от сословия, имущественного положения, национальности или рода занятий.

¹ Суслин Э. В. Указ. соч. С. 69.

² Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 11.

³ Андрианов С. А. Министерство внутренних дел. Спб., 1902. С. 23.

⁴ Суслин Э. В. Указ. соч. С. 90.

Среди прав подданных на перемещение фигурировал Устав о паспортах и беглых, которым регулировались незаконные отлучки в сфере паспортного режима. Этот документ установил обязательность паспортов для всех лиц, запретил отлучаться без паспорта с постоянного места жительства и вводил условия регистрации отдельно для каждого сословия. Паспортная система, продиктованная экономическими и полицейскими надобностями, касалась, прежде всего, податного сословия. Исполнение контроля над перемещениями, по Уставу, отводилось органам полиции по надзору за исполнением паспортных правил. Но поскольку данная система в то время не набрала достаточный опыт, часть контрольных функций отводилась местным жителям, которые обязаны были ловить бродяг и доносить на самовольных мигрантов.

Нормативная систематизация всех правил, касавшихся паспортного вопроса, началась при издании Свода законов в 1832 г., когда все паспортные указы и распоряжения были сведены в единый Устав о паспортах, который в 1895 г., дополнился положением о видах на жительство. Новый Устав о паспортах был сформулирован в 1903 г.¹

К концу XIX в. законодательством был определен статус подданных и лиц, приезжающих из-за границы. Установления в части заграничных паспортов берут свое начало в 1817 г. Они удостоверяли временный отъезд подданного России за границу и выдавались губернаторами, а в столице – градоначальником².

Вторая половина XIX в. характеризовалась, с одной стороны, постепенным отказом от принудительного переселения, с другой – использованием переселения в качестве инструмента не только административного, но и хозяйственного освоения Сибири и Дальнего Востока.

Как отмечает Э. В. Суслин, в данный период было признано экономически целесообразным оказывать помощь таким переселенцам. Государство желало укрепления границ и пополнения казны за счет усиления малонаселенных окраин империи. Переселенцам предоставляли налоговые льготы, выдавали ссуды не только индивидуального назначения, но и на общественные нужды, связанные с обустройством как отдельных хозяйств, так и целых местностей.

¹ Березнев А. История органов внутренних дел России. Воронеж, 1998. Ч. I. С. 19.

² Полное собрание законов Российской Империи. Спб., 1830. Т. XXXIV.

Причиной ускоренного формирования законодательства в области миграции во второй половине XIX в. стали соображения национальной безопасности. Поскольку процесс миграции был естественным и происходил зачастую стихийно, он мог угрожать народными волнениями, неподконтрольными полицейскому надзору.

С 1881 по 1889 гг. в России продолжалась работа в законодательной сфере, касающейся миграции. Обсуждались функции переселения, права на него различных сословий, роль государства в организации переселения и оценивались методы стимулирования. Основные идеи сводились к следующему:

- признание законом факта миграционного процесса и естественного характера этого явления;
- признание права каждого подданного на переезд в новое место;
- признание норм, установленных этим правом, не препятствующие правильному и свободному течению жизни¹.

Наращение революционного кризиса в России в начале XX в. вынудило государство полностью отказаться от традиционной политики ограничения и перейти к политике свободы переселений. Новый курс переселенческой политики был окончательно оформлен законом от 6 июня 1904 г. «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев». С принятием этого закона закончился этап в истории русской переселенческой политики ограничительного характера, а новый строился на принципиальном признании крестьянского переселения могущественным орудием аграрной политики².

Основной переселенческий размах пришелся на 1906–1911 гг. «Переселенческое дело» предусматривало освоение новых земель, расширение объема пахотных площадей и расселение русских на огромных территориях за Уралом не только вдоль железнодорожной магистрали, но и значительно шире: по берегам полноводных степных рек, везде, где условия были пригодны для хозяйствования, а причины революции 1905–1907 гг., коренившиеся в экономическом и социально-политическом строе России, стали предпосылками для миграционного роста.

Общее отношение к миграционным процессам после Октябрьской социалистической революции 1917 г. определялось теорией классовой борьбы: «капиталисты» (иностранные и свои) должны выдво-

¹ Суслин Э. В. Указ. соч. С. 318.

² Полное собрание законов Российской империи. Спб. 1907. Т. XXIV. С. 603.

ряться из страны или ограничиваться в правах как чуждый элемент, с зарубежными представителями «пролетариата», можно и нужно устанавливать контакты и привлекать их на свою сторону, т. е. действовать по принципам изоляционизма, вводились ограничения не только на прием иностранцев, но и на передвижение собственных граждан, в том числе и внутри страны.

Однако следует заметить, что после Первой мировой войны за рубежом России оказались миллионы российских военнопленных. Сразу после заключения Брестского мира начались переговоры со странами – бывшими противниками в войне о возвращении на родину попавших в плен солдат. На территории России на тот момент также были тысячи иностранцев – немцев, чехов, словаков, австро-венгров, румын, и государство пыталось наладить работу с солдатами вчерашних армий-противников, создавало для этого органы и в Москве, и на местах по работе с иностранными военнопленными, издавало для них газеты на различных языках, однако отношение к ним как к чужеродным, враждебным элементам сохраняло.

Гражданская война привела к массовому исходу за рубеж эмигрантов – тех, кто не хотел оставаться с новой властью. Странами первого приема русских эмигрантов стали Турция, Балканы, Китай. В последующем самая большая община выходцев из России сложилась в Германии, затем многие из них перебрались во Францию. К 1928 г., по данным Инспекции по делам беженцев при международной службе труда Лиги наций, общее число зарегистрированных русских эмигрантов составляло 919 тыс. человек, которые находились во Франции, Германии, Польше, Китае и других странах¹.

Волна эмиграции в США начала подниматься еще до Первой мировой войны, но пик пришелся на 20-е гг. К основным причинам следует отнести трудности послевоенной жизни в регионе. После Второй мировой войны массовая миграция населения стала одним из наиболее характерных явлений развития мирового сообщества. Отмечаются три потока миграции рабочей силы в Соединенные Штаты: «утечка умов» (устойчивый поток высококвалифицированных специалистов и членов их семей в Северную Америку); потоки беженцев по политическим мотивам (например, из Венгрии, Чехословакии, Вьетнама); наплыв рабочей силы из Мексики и стран Карибского бассейна.

¹ Суслин Э. В. Указ. соч. С. 59.

Если в двух первых случаях причинами миграции были главным образом политические факторы, то в последнем – экономические. В первой половине XX в. преобладала международная миграция промышленных рабочих. Но к концу столетия наиболее активными мигрантами стали разорившиеся крестьяне. И, кроме того, после Второй мировой войны на мировой рынок труда активно вышли научно-техническая интеллигенция и квалифицированные рабочие.

Эмиграция из России после Гражданской войны по своему социальному составу была специфической. За пределами родины оказалось тогда (от общего числа выехавших) 27 % купцов, землевладельцев и промышленников, 20 % – профессоров и преподавателей, почти 16 % – военных, 12,5 % – артистов, художников, музыкантов и т. д.

Выдворяя из страны «классово чуждые элементы», государство начинает возвращать тех, кто, напротив, был «классово близок» – крестьян и рабочих, бежавших в царское время из-за бескормицы и погромов за рубеж. С октября 1922 г. по август 1925 г. получили разрешение на въезд в СССР 21 группа крестьян для работы в сельском хозяйстве и 11 групп рабочих для работы в промышленности. Всего после революции в РСФСР вернулось примерно 122 тыс. человек¹.

Эта же логика присутствовала в действиях советского государства и позже, когда в СССР стали приглашать германских и американских специалистов (ставших в своих странах безработными в годы Великой депрессии) на заводы Москвы, Ленинграда и Урала.

Для законодательного регулирования этих миграций советское правительство принимает многочисленные законодательные акты, максимально упрощавшие порядок как выхода из российского гражданства попавших за рубеж, так и приобретения гражданства иностранцами, оказавшимися в России.

В июле 1918 г. В. И. Ленин подписал документ, в котором все беженцы, оказавшиеся за границей, объявлялись гражданами РСФСР, – декрет «Об уравнивании беженцев, остающихся в российском гражданстве, в отношении подведомственности с остальными гражданами Российской Республики»².

В первые годы советской власти миграционную политику проводила специальная Центральная коллегия о пленных и беженцах, соз-

¹ Горячева Ю. Ю. О русской эмиграции // Известия. – 1990. – 3 июля.

² Декрет об уравнивании беженцев, остающихся в российском гражданстве, в отношении подведомственности с остальными гражданами Российской Республики от 27 июля 1918 г. // Декреты Советской власти. М. : Госполитиздат, 1964. Т. 3. С. 103, 104.

данная в соответствии с названным декретом. Она занималась проблемами гражданства россиян, оказавшихся за границей, и иностранцев, оказавшихся в ходе Первой мировой войны на территории нашей страны.

Внутренние переселения активно используются для решения экономических и политических задач. Такие масштабные акции, как раскулачивание в конце 20-х – начале 30-х гг., индустриализация, борьба с политическими противниками и иностранными шпионами, привели к массовым перемещениям населения.

С введением НЭПа ряд статей Земельного кодекса был посвящен вопросу о плановом переселении. Восстановление народного хозяйства вызвало приток населения в города и рост отходничества¹. Кодекс устанавливал возможность предоставления государственных льгот плановым и внеплановым переселенцам, которые поселялись на колонизируемых землях. Согласно постановлению ЦИК и СНК Союза ССР от 1926 г. «О льготах крестьянскому населению по землеустройству и переселению», переселенцы получали льготный переселенческий тариф; долгосрочный льготный кредит (до восьми лет) на землеустроительные работы; льготы по обложению единым сельскохозяйственным налогом.

Со второй половины 1929 г., с начала коллективизации, льготное переселение крестьян-единоличников было отменено, правительство стало предоставлять преимущества только членам переселенческих колхозов. Предпочтение в этот период отдавалось работникам отраслей промышленности. Рабочие и инженерно-технические работники угольной промышленности получали к заработной плате надбавку в 30 %, в остальных отраслях, на транспорте и связи – 20 %².

Интенсивность миграций населения существенно возросла в 30–40-е гг. XX в. Проведение индустриализации и коллективизации было связано с большой потребностью промышленности и строительства в кадрах. Потребовалось создание системы материального стимулирования работников, направляемых в сфере промышленности по организованному набору для обеспечения трудовыми ресурсамистроек народного хозяйства и масштабных проектов на Крайнем Севере и Дальнем Востоке. Только с 1931 по 1939 гг. путем оргнабора было привлечено более 28 млн человек³. В довоенный период благодаря

¹ Народонаселение. Энциклопедический словарь. М., 1994. С. 290.

² Рыбаковский Л. Л. Региональный анализ миграций. М. : Статистика, 1973. С. 132.

³ Народонаселение. Энциклопедический словарь. С. 234.

массовому освоению природных ресурсов в восточных районах страны сложилась система расселения «вокруг месторождений полезных ископаемых или лент, следующих вдоль побережья океана и транспортных артерий – водных и железнодорожных»¹.

В 1929–1930-х гг. слишком быстро росло население городов, в которые активно переселялось население, подлежащее раскулачиванию (около 1 млн человек). По этой причине в 1932 г. в городах и поселениях городского типа была введена паспортная система. Административный контроль над внутренним передвижением населения осуществлялся путем прописки.

Процесс послевоенного восстановления народного хозяйства вызвал усиление таких форм организованного переселения как организованный набор рабочих; сельскохозяйственное переселение семей; общественные призывы молодежи; перевод на работу в другую местность; распределение молодых специалистов.

Регулирование миграционных процессов осуществлялось как административными мерами, так и мерами стимулирования через систему льгот материального и нематериального характера.

Организованный набор рабочей силы способствовал возникновению новых городов и поселков, урбанизации страны. Только за первые 12 лет советской власти было построено 9 тыс. новых промышленных предприятий. Все они стали центром притяжения рабочей силы, которую давали сельские поселения.

После нападения гитлеровской Германии на СССР насильственные миграции советских граждан приняли массовый характер: люди угонялись на работы в Германию; захватывались в плен солдаты Красной Армии и вывозились в лагеря для военнопленных в Польшу и Германию; еврейское население Украины и Белоруссии отправлялось в концлагеря, также размещенные на территории Польши и Германии; перемещались так называемые административные переселенцы – советские граждане немецкой национальности, проживавшие с дореволюционных времен на Украине и Юге России. Всего к 1944 г. на территории Германии только военнопленных и угнанных на принудительные работы было более 7 млн².

Все эти люди стали объектом переговоров советского руководства со странами-союзницами. Из ранее оккупированных районов в 1943–

¹ Народонаселение. Энциклопедический словарь. С. 79.

² Хрестоматия. Челябинск, 1995. С. 77.

1947 гг. советским правительством было репатриировано около 5,5 млн человек. Соединенные Штаты и Великобритания были согласны с СССР в том, чтобы «репатриировать в СССР всех объявляющих себя советскими гражданами, при подтверждении этого факта советскими властями. На практике это означало, «что советские граждане, проживавшие в границах СССР до 1939 г., подлежат репатриации независимо от их личных желаний»¹.

Послевоенный этап переселений в СССР фактически закончился тремя крупными акциями: репатриацией в 1946–1947 гг. на территорию советской Армении армян из Турции и стран Ближнего Востока, а также возвращением группы русских эмигрантов из Франции, Бельгии, Китая; возвращением в 1950-х гг. на родину остававшихся в советских лагерях японских, германских военнопленных, оказавшихся на советской территории югославов и поляков; урегулированием с Западной Германией вопроса о возможности переселения советских граждан немецкой национальности из СССР в рамках воссоединения семей.

Однако многие смогли избежать насильственной послевоенной репатриации, оставив без внимания призыв советского правительства вернуться на родину. Недружественная СССР эмиграция в 1950-х гг. сложилась в Западной Германии и поддерживалась правительством этой страны: по официальным данным, на территории ФРГ в данный период времени находилось 13 тыс. советских граждан, еще около 50 тыс. были лицами без гражданства, 23 тыс. – жителями Эстонии, Латвии и Литвы. Эта эмиграция оказывала свое воздействие на весь комплекс миграционно-экономических отношений.

С 1953 г. начались интенсивные консультации о судьбе германских военнопленных, находившихся на территории СССР. В 1955 г. Советский Союз передал ГДР около полусотни немецких специалистов, позволил провезти через свою территорию 325 лиц немецкой национальности, входивших в состав французской армии и освобожденных из плена во Вьетнаме, отпустил отдельных граждан, за которых ходатайствовало правительство ГДР, и немецких детей, разлученных в ходе войны со своими родителями.

Затем начались переговоры с делегациями Западной Германии о возвращении на родину граждан СССР немецкой национальности. Это было предметом длительных межправительственных перегово-

¹ Хрестоматия. Челябинск, 1995. С. 388.

ров двух стран в 1957–1958 гг. Переговоры закончились устной договоренностью о репатриации в рамках воссоединения семей немцев, у которых были родственники в Западной Германии. Эта репатриация длилась до 1960 г., завершившись фактически в преддверии возведения Берлинской стены и нового витка напряженности в советско-западногерманских отношениях¹.

Однако следует подчеркнуть, что Великая Отечественная война вызвала колоссальные перемещения внутри нашей страны. В порядке эвакуации на Восток перемещались большие массы гражданского населения, в том числе оборонные предприятия, чтобы на новом месте наладить снабжение фронта оружием, боеприпасами, другими необходимыми материалами. Масштабной акцией стала депортация ряда народов СССР – насильственное переселение по признакам этнического происхождения, фактически мобилизация на принудительные работы с последующим определением их проживания в спецпоселениях под надзором комендатур.

Депортации начались еще в преддверии войны. По данным НКВД СССР, начиная с середины 1930-х гг. и до конца 1940-х гг. на территории страны претерпели принудительное переселение около 3,5 млн человек. Эти люди из мест своего постоянного проживания выселялись на Север, в Сибирь, в Казахстан, другие неосвоенные и неблагоприятные для проживания местности страны².

Наступивший мирный этап развития Советского Союза способствовал внутригосударственным массовым перемещениям людей. В 1960-е гг. в СССР постепенно отказываются от принудительной системы привлечения рабочей силы на стройки, от депортаций. Используется открытый наем работников, проводится мобилизация молодежи для осуществления масштабных проектов – например, для освоения целины в Казахстане.

Процесс переселения в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности стимулировался системой льгот, включавшей льготный трудовой стаж; северный коэффициент к заработной плате; дополнительные отпуска; возможность бронирования жилья по преж-

¹ Иларионова Т. С. После репрессий, накануне «оттепели»: положение немцев в СССР как проблема установления советско-западногерманских дипломатических отношений (1953–1955 гг.) // Немцы в контексте отечественной истории: общие проблемы и региональные особенности. М., 1999. С. 359–376.

² Там же. С. 380

нему месту жительства переселенца; бесплатный, льготный проезд и провоз имущества.

Система льгот облегчила сам процесс переселения (в районах выхода и в пути следования); помогла устройству новоселов в районах вселения (единовременные пособия, подъемные, ссудная помощь, освобождение переселенцев от различных обязательств и др.); способствовала закреплению населения в осваиваемых районах (введение районных коэффициентов к заработной плате, установление льготных цен на товары, предоставление дополнительных отпусков в более благоприятных климатических зонах с оплатой проезда и др.).

Существовавшая в стране система прописки исключала свободу выбора местожительства гражданами страны. Внутренние миграции были возможны либо в рамках осуществлявшихся «оргнаборов» рабочей силы (на стройки страны, целину), либо при получении молодыми людьми образования, при поступлении в вузы.

От внешнего мира и его миграций страна была ограждена охраняемой границей и «железным занавесом». И только в конце 60-х – начале 70-х гг. международная ситуация изменилась. Были заключены восточные договоры – договор ФРГ с СССР и ФРГ с Польшей.

В комплексе вопросов, которые рассматривались при заключении договора с ФРГ, затрагивались и проблемы выезда людей из СССР, в частности, советских немцев, которые добивались разрешения уехать из Союза.

Как свидетельство политики разрядки в 1968 г. был разрешен выезд из СССР по еврейской национальности. Тогда из страны выехало около трехсот человек, а уже в 1973 г. – 35 тыс.

Эмиграция была эффективным рычагом давления зарубежных партнеров на СССР и, в свою очередь, СССР – на зарубежных партнеров. Как только советское руководство стало выпускать людей в Израиль и США, Соединенные Штаты предоставили нашей стране статус наибольшего благоприятствования в торговле, которого долго добивались советские власти. Правда, позже была принята поправка сенаторов Джексона и Веника, в соответствии с которой предоставление статуса наибольшего благоприятствования в торговле увязывалось со свободой выезда из СССР евреев.

Межгосударственный торг по вопросу миграции усилился накануне Европейского совещания по безопасности и сотрудничеству и заключения Хельсинского акта в 1975 г. Одной из его основных составных частей был раздел, посвященный защите прав человека,

в том числе в области воссоединения семей, т. е. выезда в другие страны.

После ввода советских войск в Афганистан эмиграционные потоки практически сходят на «нет». Если в 1980 г. СССР покинуло 22 тыс. человек, то в 1984 г. – около 1 тыс.¹

Все изменилось с провозглашением нового внутривнутриполитического курса на перестройку. В СССР был применен испытанный подход к этому процессу – выпускать людей из страны по принципу их этнической принадлежности. В конце 80-х – начале 90-х гг. сотни тысяч советских немцев, евреев, греков устремились на «историческую родину», не имея о ней ни малейшего представления, поскольку поколения их предков жили в России. Но именно это стало первым шагом к свободе передвижения, свободе выезда и въезда в страну, свободе выбора места жительства.

Однако распад Советского Союза превратил прежние внутригосударственные межреспубликанские миграционные потоки, существовавшие внутри СССР, в межгосударственные. Процесс внутренней трудовой миграции начал резко регрессировать, а в процессе вынужденной миграции прогрессирующие тенденции вскоре стали преобладающими. Уже в 1989 г. в России появились первые беженцы – семьи турок-месхетинцев из Узбекистана, армяне из Азербайджана после межэтнического конфликта в Сумгаите. В январе 1990 г. из Баку в течение двух недель вынуждены были эмигрировать 90 тыс. русских и армян, из них 40 тыс. – в Москву².

В значительной мере потоку иммиграции на территорию России способствовала так называемая прозрачность российских границ и отсутствие иммиграционного контроля. Распад СССР де-юре произошел очень быстро, без соответствующей правовой подготовки, институирования новых межгосударственных отношений. Это коренным образом изменило условия въезда в Россию, в которую было легко получить визу и откуда было легче выехать на Запад, равно как и найти здесь убежище нелегалам³.

Под воздействием объективных и субъективных факторов миграционная ситуация в Российской Федерации чрезвычайно усложни-

¹ Иларионова Т. С. После репрессий ... С. 382–383.

² Тюркин М. Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. М., 2009. С. 20.

³ Зайончковская Ж. А. Развитие внешних миграционных связей России // Социологический журнал. – 1995. – № 1. – С. 29–44.

лась. В этот период формируется российская миграционная система, так как число потоков из государств бывшего Советского Союза, отсутствие обустроенной государственной границы России с постсоветскими государствами (более 7 тыс. км российско-казахстанской границы) и налаженного миграционного контроля; обострение социальных, экономических, политических, этнонациональных конфликтов внутри Российской Федерации и на ряде сопредельных с ней территорий¹ определили создание службы по контролю за перемещением населения как внутри страны, так и извне.

Основные направления миграционной политики России были впервые сформулированы в республиканской долговременной программе «Миграция», утвержденной Правительством Российской Федерации 18 мая 1992 г. Документ был ориентирован в первую очередь на решение проблем, связанных с беженцами и вынужденными переселенцами и их социальным размещением. В приложении к программе приводился список благоприятных и относительно благоприятных для расселения территорий. Программа «Миграция» просуществовала всего два года: за это время ситуация в стране усложнилась и потребовала разработки нового документа.

В июне 1992 г. создается Федеральная миграционная служба², одной из основных задач которой стало решение вопросов, связанных с вынужденной миграцией – беженцами и вынужденными переселенцами из СНГ.

В 1993 г. Россия присоединилась к таким важнейшим международным документам ООН, как Конвенция (1951 г.) и Протокол (1967 г.) о статусе беженцев³. Вступили в силу законы, регламентирующие соответственно вопросы гражданства Российской Федерации и право россиян на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

30–31 мая 1996 г. в Женеве состоялась конференция по проблемам беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах». Конференция приняла «Программу действий», в которой нашли отражение вопросы ответственности за решение миграцион-

¹ Тюркин М. Л. Указ. соч. С. 21.

² Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 25, ст. 1422.

³ Действующее международное право. М., 1996. С. 283–299.

ных проблем государств СНГ и принципа международной солидарности и сотрудничества на базе правозащитных, организационных и материальных параметров.

Федеральная миграционная программа, принятая в 1994 г.¹, определила политику в области миграции до 2002 г. За это время программа уточнялась и утверждалась постановлениями правительства на краткосрочные периоды.

Первым основополагающим принципом миграционной политики провозглашался свободный выбор мигрантами мест проживания и видов занятости в соответствии с федеральной и региональными программами миграции. Главной целью государственной миграционной политики являлось регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации. За 1989–1995 гг. в общей сложности более 2,8 млн русских вернулись в Россию. Если включить в это число беженцев из стран «ближнего зарубежья», население России возросло за счет миграции на 3,7 млн человек².

Помимо процесса внутренней миграции, увеличилось число лиц, покидавших пределы России. В 1993 г. в Германию выехало 2/3 всех эмигрантов, в Израиль – 18 %, в США – 13 %.

Распределение ученых по странам-реципиентам в значительной мере отличалось от распределения эмигрирующего населения в целом, где преобладали этнические причины. Самым крупным принимающим государством являлась Германия, куда на протяжении многих лет выехали более половины эмигрантов из России. На втором месте был Израиль. Немецкая эмиграция – более молодая и потенциально более активная сравнительно с еврейской. Но в немецкой эмиграции резко преобладали рабочие (что можно объяснить ее наполовину сельским составом), тогда как эмигранты в Израиль и особенно в США были преимущественно квалифицированными работниками или студентами³.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 18, ст. 2065.

² Рыбаковский Л. Л. Миграционный потенциал русского населения в странах нового зарубежья // Социологические исследования. – 1996. – № 11. – С. 31.

³ Зайончковская Ж. А. Развитие внешних миграционных связей России. С. 29–44.

В 1990–2000 гг. Россия заняла второе место в списке стран крупнейших миграционных реципиентов, уступив только США. По относительным показателям Россия оказалась на третьем месте в мире, приняв за период 1989–2002 гг. 54 иммигранта на 10 тыс. жителей. Впереди оказалась только Германия – 142 иммигранта, но при этом Россия опередила США, которые принимали 32 иммигранта на 10 тыс. человек.

Количество иммигрантов, прибывших из республик бывшего СССР, достигло своего максимума в 1994 г. Рост был обусловлен возможностями рынка труда России и выталкивающими факторами в самих государствах СНГ социально-экономического и этнополитического характера. Например, некоторые страны СНГ приняли законы о гражданстве, исключавшие двойное гражданство, что активизировало репатриацию русского населения.

Во второй половине 1990-х гг. число иммигрантов из бывших союзных республик начало сокращаться. Сдерживающее влияние на приток населения в Россию оказывала, с одной стороны, череда неблагоприятных факторов в самой России, с другой, – улучшение ситуации в постсоветских странах. На миграциях конца 1990-х гг. неблагоприятно отразилось резкое ужесточение порядка приема мигрантов из стран СНГ в России. Согласно новым законам о гражданстве, о пребывании иностранцев мигранты из СНГ (кроме уроженцев России) были лишены каких-либо преференций в отношении оформления вида на жительство и гражданства России.

Возросла роль внутренних миграций по мере сокращения миграционного притока из республик бывшего Советского Союза. В общей структуре миграционных потоков в России более половины (в 2003 г. – 53,2 %) всех перемещений населения приходилось на внутрирегиональную миграцию, как правило, это миграция на небольшие расстояния, преимущественно из сельской местности в города¹.

Главным направлением пространственного перемещения населения внутри страны были «центростремительные» миграционные потоки, или так называемый западный дрейф населения, – движение из северных и восточных регионов страны (Сибирь, Дальний Восток,

¹ Рязанцев С. В. Миграция и миграционная политика России: тенденции и противоречия. М., 2011. С. 262.

Европейский Север) в центральные и юго-западные регионы (Северный Кавказ, Центральная Россия).

В течение 90-х гг. приток иммигрантов играл исключительно важную роль в выравнивании демографической убыли в России, однако, по мере стабилизации экономических и политических условий во многих государствах СНГ и Балтии этот приток сократился. Если в период 1995–1999 гг. миграция компенсировала сокращение численности населения России на 45 %, то в 2000 г. – лишь на 25 %¹.

Хотя население России начало убывать с 1992 г., этот процесс до 2007 г. не затрагивал трудоспособные возрастные группы. Напротив, его трудоспособная часть росла вследствие благоприятного соотношения входящих в трудоспособный возраст и выходящих за его пределы поколений. В 2006 г. этот рост закончился и начался период стремительной естественной убыли трудоспособного населения, хотя в 2007 г. убыль была сравнительно небольшой – около 300 тыс. человек. При сравнении этой величины с численностью лиц, занятых в экономике России (69 млн человек), сокращение занятости на фоне процесса старения населения может повлечь существенный рост напряженности в системе пенсионного обеспечения.

Реализация целей и задач в области социально-экономического развития в планируемый период потребует увеличения численности трудовых ресурсов. Однако эффективное использование собственных трудовых ресурсов осложняется низкой территориальной мобильностью населения России. Усиливается напряженность на региональных рынках труда, усугубляется структурная безработица, повышается зависимость трудонедостаточных регионов от притока иностранной рабочей силы. Это негативным образом сказывается на темпах экономического развития Российской Федерации и ее субъектов, усиливает региональную дифференциацию в уровне и качестве жизни населения.

Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.² Концепцией определены три этапа комплексных мер, следствием которых должно стать улучшение демографической ситуации в стране. В числе таких мер и создание условий для интеграции иммигрантов в российское общество.

¹ Рязанцев С. В. Миграция и миграционная политика ... С. 263.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 42, ст. 5009.

В 2014–2015 гг. стабильность численности населения была достигнута за счет внешней миграции, присоединения двух субъектов Российской Федерации (Республика Крым и город федерального значения Севастополь). В 2015 г. замещение естественной убыли миграционным приростом составило свыше 50 %.

Убыль населения в сочетании с огромными, требующими освоения территориальными пространствами, демографическим давлением со стороны сопредельных государств превратилась в значимый фактор, оказывающий влияние как на национальную безопасность, так и на социально-экономическое развитие страны. В сложившихся условиях миграция пока остается важнейшим фактором социально-экономического развития и жизнедеятельности России и других зарубежных государств.

По данным учета иностранных граждан за 2014–2015 гг. на территорию Российской Федерации въехало свыше 36 млн иностранных граждан. Наибольшее количество иностранных граждан прибывает из стран СНГ – это граждане Украины, Узбекистана и Таджикистана, Молдовы¹.

За этот же период на миграционный учет поставлены миллионы иностранных граждан, в том числе через уведомления, полученные из территориальных органов Федеральной почтовой службы.

Как уже отмечалось, миграция населения имеет несколько тесно взаимосвязанных составляющих – внутренняя миграция, эмиграция и иммиграция (в том числе вынужденная и трудовая). Регулировать какую-то отдельную часть в отрыве от других – малоэффективно. Для совершенствования миграционной ситуации в настоящее время разработана Концепция, определившая цели, принципы, приоритетные направления и основные задачи государственной миграционной политики².

Ориентирами миграционной политики России являются: преодоление дефицита трудовых ресурсов и поддержание роста численности занятых в экономике (путем повышения территориальной мобильности национальных трудовых ресурсов и регулирования объемов привлечения иностранной рабочей силы), а также повышение миграционного прироста для стабилизации и постепенного увеличения численности населения страны.

¹ По данным МВД России 2015 г. // URL: www.mvd.ru.

² Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. // URL: www.consultant.ru.

В основу принципов государственной миграционной политики положены: соответствие государственной миграционной политики условиям социально-экономического развития страны; учет интересов личности, общества и государства; дифференцированный подход к отдельным категориям мигрантов в сочетании с комплексным подходом к управлению различными видами миграционных потоков. Планируется решить основные задачи государственной миграционной политики в области внутренней миграции населения; повышения миграционной привлекательности Российской Федерации; содействия адаптации и интеграции мигрантов; вынужденной миграции; противодействия незаконной миграции. В концепции учтен приемлемый международный опыт.

Если обратиться к опыту истории становления и развития правового регулирования свободы передвижения граждан государств-членов Европейского союза, то следует отметить, что первые упоминания о свободе передвижения и защите свободы передвижения можно найти в «Цилиндре» основателя Персидской империи Кира Великого из династии Ахеменидов, который датируется 539 г. до нашей эры¹.

Право на свободу передвижения в Англии было закреплено в ст. 42 Великой Хартии вольностей в 1215 г.: «Каждому пусть впредь будет позволено выезжать из нашего королевства и возвращаться в полной безопасности, по суше и по воде, лишь сохраняя верность нам... Изъятие делается в интересах общей пользы королевства, только на короткий период в военное время; исключаются находящиеся в заключении и поставленные вне закона, согласно законодательству королевства, а также люди из земли, воюющей с нами...»².

Следует отметить, что вместе с развитием административно-правового регулирования миграционных процессов начали появляться нормативные обоснования идентификации физических лиц и контроля за ними. Передвижение по территории Германии ограничивалось только паспортной системой. Основной целью паспорта было отделение нищих и бродяг, скитавшихся по Европе, от ремесленников и торговцев, путешествующих на законных основаниях.

Следует отметить, что введение единой паспортной системы для своего населения произошло во Франции во время Великой фран-

¹ Cassius Dio. Roman History. Book LV. P. 26.

² Magna Carta. UK Statute Law Database. Retrieved on 2007-09-02.

цузской революции 1789–1799 гг. С введением и укреплением этой системы возникло понятие «полицейское государство», которое жестко контролирует граждан¹.

Создание Германского Союза в 1815 г. предоставляло гражданам и подданным союзных государств право на свободное передвижение по территории Союза (ст. 18)².

В 1850 г. почти все немецкие государства, в том числе и Австрия, заключили между собой специальную конвенцию (Passconvention). В силу этого договора, вместо паспортов были введены так называемые паскарты (Passkarten), которые выдавались сроком на один год³.

Важно отметить, что Конституция Германского Рейха 1871 г. относит регулирование свободы передвижения и выбора места жительства, в том числе и при выезде из страны, к компетенции имперской власти. Однако закон Северогерманского Союза от 1 ноября 1867 г. «О свободе передвижения» закреплял неограниченное право на свободу передвижения и распространял свое действие после 1871 г. на территорию всей Германии. По этому закону каждый имперский подданный имеет право пребывать короткое или продолжительное время в любой местности в пределах Империи, пользуясь всей полнотой гражданских прав, в том числе и правом приобретения всякого рода недвижимой собственности, право свободной перемены места жительства может быть ограничено в определенных законом случаях⁴.

Учрежденная в Германии на рубеже XIX–XX вв. система дифференцированного контроля за иностранной рабочей силой была направлена на строгое наблюдение и регулирование польской иммиграции из России и Австро-Венгрии. Такая антипольская «защитная» политика Пруссии не ограничивала иммиграцию как таковую и была независима от развития и функционирования экономики страны. Главная цель заключалась в том, чтобы не позволить полякам-иностранцам переселиться в Германию по национально-политическим основаниям. Для этого было разрешено пребывание только сезонных работников, которые были обязаны вернуться на родину

¹ Баев А. В. Свобода передвижения граждан и приравненных к ним лиц в праве Европейского союза : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

² Binding K. Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft III. P. 19.

³ Куличекно Н. А. Конституционное право на свободу передвижения в России и Германии : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 20.

⁴ Binding K. Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft III. P. 21–22.

в определенный срок («блокировочный» срок, Sperrfrist, период с 20 декабря по 1 февраля)¹.

В рамках государств-членов Европейского союза свобода передвижения физических лиц начала формироваться одновременно с формированием общего рынка².

В ст.ст. 48–51 Договора об учреждении Европейского экономического сообщества сказано: «Любая дискриминация по национальному признаку в вопросах занятости, вознаграждения и других условий работы запрещена». Те же статьи подтвердили право работников принимать предложения от работодателя в другом государстве-члене, работать на тех же самых условиях, что и граждане государства-«нанимателя» и впоследствии оставаться на территории этого государства-члена. Ст. 51 предусматривала, что Совет, действуя в соответствии с установленной процедурой, принимает такие меры в области социального обеспечения, которые необходимы для осуществления свободного передвижения работников.

Подписание в 1992 г. Договора о Европейском союзе ознаменовало качественно новую стадию в развитии европейской политики в области свободы передвижения, связанную с появлением понятия «гражданство Союза».

В Амстердамском договоре 1997 г. сохранена ст. 8, которая стала ст. 17 в Договоре об учреждении Европейского сообщества. Она указывает на то, что гражданство Союза дополняет национальное гражданство, но не заменяет его. Маастрихтским договором эта норма была дополнена ст. 8d (ст. 21 в пересмотренном Договоре об учреждении Европейского Сообщества), в которой говорилось, что граждане могут направлять обращения институтам Союза на любом из его официальных языков и получить ответ на том же самом языке.

С появлением новых категорий лиц, нуждающихся в защите их прав на свободное передвижение по территории государств-членов Европейского союза, оригинальные регламенты³ были заменены

¹ Куличекно Н. А. Указ. соч. С. 21.

² Там же. С. 25.

³ Regulation (EEC) No 574/72 of the Council of 21 March 1972 fixing the procedure for implementing Regulation (EEC) No 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community. 1972. P. 1–83.

в 1996 г. новым объединяющим Регламентом № 118/97¹. В апреле 2004 г. Европейский парламент и Совет приняли Регламент № 883/2004 о координации систем социального обеспечения.

Для более объективного исследования исторического развития свободы передвижения физических лиц следует рассмотреть развитие институтов контроля за передвижением физических лиц в Европейском союзе. До середины 1980-х гг. не существовало единого банка данных о внутри европейском перемещении физических лиц. Впоследствии Служба социальных опросов работников Сообщества (LFS) изучала миграционные потоки, проводя ежегодные опросы населения на предмет перемещения и сроков проживания в том или ином государстве-члене. Подобные данные не представляли особой ценности, так как они не давали информации о краткосрочном передвижении и не обеспечивали подлинности информации², однако, с 1958 по 1968 гг., когда разрешения на работу были выданы гражданам государств-членов Европейского союза, пропорция пропусков, предоставленных Италии, стране, которая настояла на необходимости свободы передвижения для работников и при этом больше всего выигрывала, фактически уменьшилась.

К началу 1970-х гг. среди мигрантов-работников в государствах-членах на десять граждан Европейского союза приходилось приблизительно 25 мигрантов из третьих стран. По оценке, приблизительно 2 млн граждан Сообщества постоянно проживали в другом государстве-члене³.

В Европейском союзе после присоединения первой волны новых государств-членов (Австрии, Испании, Дании, Швеции и др.) межгосударственное трудоустройство было более привлекательным, нежели переселение. С 2005 г. в среднем 0,4 % взрослого работающего населения Союза жили в одной стране, при этом работали в другой стране Союза.

¹ Council Regulation (EC) No 118/97 of 2 December 1996 amending and updating Regulation (EEC) № 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community and Regulation (EEC) No 574/72 laying down the procedure for implementing Regulation (EEC) № 1408/71. 1997. P. 1–229.

² Poulain M., Perrin N., Singleton A. (eds), 2006 «European Migration Statistics, Louvain»: Presses Universitaires de Louvain. P. 243.

³ Collins D. The European Communities: the social policy of the first phase. Vol. 2. «The European Economic Community» 1958–1972. London : Martin Robertson, 1975. P. 115.

Многие из остающихся барьеров могут иметь мало общего с юридическими ограничениями свободы передвижения¹, особенно это объясняется достаточным знанием иностранных языков и культурными различиями.

Рассмотрев тенденции развития свободы передвижения физических лиц в государствах-членах Европейского союза, прежде всего необходимо отметить динамику интеграционных процессов и качественные изменения политики Союза в данной области, а административно-правовое регулирование миграционных процессов в государствах-членах Европейского союза охватывает различные изменяющиеся в процессе углубления интеграции и развития общества категории лиц с разными потребностями, осуществляя при этом реализацию права каждого на свободу передвижения и проживания:

- регулирование свободы передвижения в узкой отраслевой сфере общего рынка угля и стали (Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали от 18 апреля 1951 г.);

- ограничение свободы передвижения работников наличием свободных рабочих мест (Директива 21/08/1961, Директива 64/240/ЕЭС);

- запрет на какую-либо дискриминацию (Регламент (ЕЭС № 1612/68);

- утверждение актов о свободе передвижения экономически не активных граждан (Директива 90/314/ЕЭС, Директива 90/364/ЕЭС);

- кодификация норм о свободе передвижения граждан и приравненных к ним лиц (Директива 2004/38/ЕС);

- распространение ряда норм о свободе передвижения на отдельные категории граждан «третьих стран» и апатридов (Шенгенские соглашения 1985 г. и 1990 г.) и т. д.²

На основании изложенного, необходимо отметить:

а) для государств-членов Европейского союза:

- право граждан на свободу передвижения и выбор места жительства появляется с зарождением конституционализма;

- органы государственной власти с введением паспортной системы (XV в.) устанавливали контроль за передвижением граждан по территории государств;

¹ European Commission, The Demographic Situation in the European Union, OOEPC (annual 1993–1997); Social Situation in the European Union (annual 2000–2005). P. 38.

² Баев А. В. Свобода передвижения граждан и приравненных к ним лиц в праве Европейского союза : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

– свобода передвижения находилась в прямой зависимости от политико-правового режима государства;

– регулирование государствами свободы передвижения было направлено для развития экономики и демографии страны. Если в начале XIX в. миграция рассматривалась как негативное явление, то в настоящее время для экономики человеческий капитал приобретает особую значимость;

– исследование эволюции права на свободу передвижения и выбор места жительства показало, что в каждом государстве имеются специфические особенности в регламентации, что влияет на установление и определение периодизации данного права (например, в Германии – 11 периодов, во Франции – 10, Англии – 10 и т. д.). Вместе с развитием административно-правового регулирования миграционных процессов в Европе начали появляться нормативные обоснования идентификации физических лиц и контроля за ними. Европейские миграционные процессы изначально характеризуются динамикой интеграционных процессов и последующими качественными изменениями политики Европейского союза в данной области;

б) для Российской Федерации:

– характер миграции XVIII в. – стихийный, своевольный, нередко вопреки интересам властей. Главными территориями-донорами, откуда происходили переселения в данный период времени, были Центральная Россия (Московская губерния, Промышленный регион) и Левобережная Украина (Земледельческий регион), а также южные провинции (Рязанская, Калужская, Тульская). Основные направления миграции до XIX в. – это земли Центрально-Земледельческого региона (особенно Воронежская губерния), Среднее и Нижнее Поволжье, Южное Приаралье, Новороссия;

– внешняя миграция в Российскую империю по количеству сильно уступала внутренней: иностранцы приглашались на русскую землю для заселения на пограничную территорию с целью защиты рубежей (сербы, молдаване, венгры – в Новороссии, немецкие колонисты – в Саратовской губернии Нижнего Поволжья)¹;

– эмиграция в XVIII в. также была невелика: с 70-х гг. отмечался уход калмыков в Китай (на их место заселились казахи) и уход татар из Крыма в Турцию;

¹ Кабузан В. Движение населения в Российской империи // Отечественные записки. – 2004. – № 4 (18).

– начало государственной политики в области переселений было связано с необходимостью заселения и хозяйственного освоения новых территорий, расширения государственного контроля на окраинах империи, в связи с чем правительство разрешало миграцию казенных крестьян в более благоприятную для ведения хозяйства область, но признавало необходимость контролировать данный процесс в связи с угрозами общественной безопасности, исходившими от стихийного развития миграции;

– на протяжении второй половины XVIII в. на миграцию населения оказывали влияние в основном экономические предпосылки: разложение феодализма и крепостничество, сословный характер выдачи паспортов, многочисленные запретительные меры перемещений;

– в первой половине XIX в. сложилась система высшего правительственного управления принудительной миграцией в виде политической ссылки в Сибирь, в виде Главного штаба, а затем III Отделения;

– происходившее нарастание революционного кризиса в России в начале XX в. вынудило царские власти полностью отказаться от традиционной политики ограничения и перейти к политике свободы переселений. Право на миграцию, согласно закону от 6 июня 1904 г., теперь получали все желающие, независимо от их имущественного положения;

– миграция крестьян была важнейшей частью аграрной политики и сферой назревания кризисных явлений, требующей срочного реформирования во избежание народных волнений. Рост социального недовольства в данный период был во многом предопределен крестьянским вопросом, обнищанием, бесправием и безземельем широких крестьянских масс.

Исторический анализ теории и практики административно-правового регулирования миграционных процессов в России позволяет выделить следующие этапы в развитии свободы передвижения:

- середина XI–XV вв. – характеризуется заселением и освоением окраин Российской империи;

- XV – середина XVI вв. – во время образования новых государств население Руси образует новые потоки миграции, а также прогрессивное развитие торговых отношений и создание социальной опоры для великокняжеской власти Ивана III и его сына Василия III;

- середина XVI – середина XVII вв. – характеризуется много-сторонним кризисом (трудности в развитии сельского хозяйства), Ливонской войной, голодом. В это время в Соборном уложении 1649 г. закреплена возможность передвигаться по территории государства;

- вторая половина XVII в. – середина XIX в. – проявляется в привлечении иностранных граждан на работы и проживание на территории Российского государства. В указанное время ограничивались в передвижении лица духовного ведомства, а также устанавливалась обязанность «проезжих писем» и «пашпартов» для всех отъезжающих в другие губернии или за границу. Издаётся новый Манифест (1763 г.), регламентирующий правовой статус иностранцев;

- середина XIX в. – до Великой Октябрьской социалистической революции – проявляется в отказе от традиционной политики ограничений и переходе к политике свободы переселения. Принятие Закона «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев» (1904 г.);

- с 1917–1945 гг. – характеризуется исходом за рубеж мигрантов. Общее число зарегистрированных русских эмигрантов составляло свыше миллиона человек, которые находились во Франции, Германии, Польше, Китае и других странах. Внутри государства интенсивность миграции существенно возросла в 30–40-е гг., это связано с проведением индустриализации и коллективизации. Великая Отечественная война вызвала колоссальные перемещения внутри нашего государства;

- 1945–1970 гг. – характеризующийся рядом крупных акций (репатриация армян из Турции и стран Ближнего Востока, возвращение группы российских эмигрантов из Франции, Бельгии, Китая, а также пленных на Родину, оказавшихся в советских лагерях; процесс переселения в районы Крайнего Севера; выезд из СССР по еврейской национальности и др.);

- конец 1970–1991 гг. – характеризуется провозглашением нового курса на перестройку и возвращением части граждан на этническую Родину (немцев, евреев, греков и т. д.);

- 1991–2000 гг. – характеризуется распадом СССР, обострением социально-экономических, политических и этнонациональных конфликтов внутри российской территории и в ряде сопряженных с Россией территорий, связанных с перемещением населения. Данный пе-

риод отмечен либерализацией в правовом регулировании права на свободу перемещения;

- 2000 г. – настоящее время – характеризуется постоянным улучшением демографической ситуации, принятием ряда ключевых законодательных актов, позволившим сочетать частные и публичные интересы в сфере миграции.

§ 3. Трудовая миграция: понятие и виды

Трудовая миграция – важнейший компонент глобального развития; она представляет собой серьезный вызов с точки зрения международной и национальной безопасности. Ряд ученых характеризуют трудовую миграцию как своеобразное подвижное население, его перемещение внутри страны с последующим отраслевым, территориальным, профессиональным и социальным перераспределением¹.

В других работах трудовая миграция определяется как совокупность механических, профессиональных перемещений и возникающих в этой связи изменений пространственного положения индивидов относительно территориально закрепленных структур населения².

В некоторых исследованиях миграция, в том числе и трудовая, определяется как массовый в количественном и сложный в структурном отношении социально-демографический процесс³.

Многие ученые трудовую миграцию характеризуют как фактически любое перемещение в пространстве⁴. Авторы этих работ, характеризуя перемещение как трудовую миграцию, освобождаются от конкретно-исторических, социально-экономических трактовок миграции.

По мнению И. С. Масловой трудовая миграция населения является объективным процессом перемещения кадров, который неразрывно связан с развитием производительных сил и производственных

¹ Филиппов Н. Н., Суков В. А. Проблемы формирования трудовых ресурсов сел. Вып. 4. Свердловск, 1972. С. 107 ; Gott C., Johnston K. The migrant population in the UK: Fiscal effects. London : RDS Occasional Paper No. 77, 2002. и др.

² Баранов Э. Ф., Бреев Б. Д. Система территориального планирования развития производительных сил и проблема планирования миграции населения: материалы Всесоюзной конференции. Таллинн, 1967. С. 19 ; Хорма А. У. Воспроизводство населения (территориально организационный аспект). Киев, 1990. С. 77.

³ Социальные факторы и особенности миграции населения в СССР // под ред. Л. Л. Рыбаковского, В. Я. Чуракова. М. : 1978. С. 13

⁴ Федеральная миграционная программа // Российская газета. – 1996. – 20 авг. ; Краткий словарь по социологии / под. ред. Д. М. Гвициани, Н. И. Лапина. М., 1989. С. 159.

отношений¹. Она играет особую роль в социально-экономической жизни общества и выступает таким процессом, который с одной стороны, весьма чувствителен к изменениям в жизни общества, а с другой – выступает важным фактором, оказывающим значительное влияние на формирование динамических и структурных параметров данных изменений.

Вместе с тем, как отмечает В. И. Переведенцев, трудовая миграция населения представляет собой «одно из условий нормального функционирования общества, с помощью которого может быть достигнуто оптимальное размещение трудовых ресурсов на территории страны, которое способствует выравниванию уровней экономического развития регионов, преодолению социально-экономических и культурно-бытовых различий между городами, селом». Следует принимать во внимание и то обстоятельство, что «мигранты, стремящиеся к знаниям, едут ближе к культурным центрам, а желающие повысить свое материальное благосостояние едут в районы, где больше ценится рабочая сила и есть возможность подзаработать». Трудовая миграция населения выступает как явление социально-экономической жизни. Однако «чем проще и однозначнее определяется то или иное явление, тем сложнее и многообразнее бывают его связи с окружающим миром и, следовательно, труднее исследование»².

При анализе трудовой миграции населения не всегда четко различают ее как некоторый процесс территориального перемещения людей и как тот или иной результат осуществления последнего. В связи с этим ряд исследователей, справедливо указывая на данное обстоятельство³, отмечают, что миграцией населения часто называют сам процесс миграции, то, что лучше все-таки называть «территориальным распределением населения»: явление здесь подменяется одной его стороной, а миграция как процесс перемещения – итогами процесса⁴. Это ведет к смешению понятий и серьезным ошибкам.

Рассмотрение различных точек зрения на определение терминов «миграция населения» и «трудовая миграция» позволяет сделать следующие выводы: во-первых, столь разнообразные варианты определений трудовой миграции вполне объяснимы ее многофакторностью,

¹ Маслова И. С. Экономические вопросы перераспределения рабочей силы. М., 1976. С. 13–14.

² Переведенцев В. И. Методы изучения миграции населения. М., 1996. С. 7, 13, 114.

³ Castles S., Miller M. The Age of Migration. New York : Palgrave Macmillan, 2003.

⁴ Миграция населения. Вып. 2. М., 2002. С. 10.

тем, что ее толкование определяется конкретными проявлениями и это отражается на научных подходах; во-вторых, большинство исследований трудовой миграции основными сущностными признаками выбирают: пересечение мигрантами границы государства; срок пребывания на его территории; наличие или отсутствие причин или целей переселения¹.

Перемещение людей из одного места в другое, образующее трудовую миграцию, относится к различным категориям населения. Например, устройство на постоянное место работы в какой-либо местности определенного числа людей, проживающих временно на данной территории, приведет лишь к изменению численности как постоянного, так и трудового населения, в то время как численность наличного населения не изменится. Поэтому нередко в местах притока трудящихся-мигрантов образуется значительное число лиц, временно проживающих на данной территории, а в местах их выхода – временно отсутствующих².

Один из основных признаков трудовой миграции – пересечение государственной границы. На этой основе выделяют, прежде всего, внешнюю миграцию (эмиграцию и иммиграцию) и внутреннюю. Внешняя трудовая миграция всегда связана с пересечением государственной границы; она получила название международной трудовой миграции, и ее подразделяют на межконтинентальную и внутриконтинентальную.

По временным параметрам трудовую миграцию подразделяют на постоянную (безвозвратную) и временную (возвратную). К возвратной миграции относят сезонную и маятниковую. Безвозвратной считается такая трудовая миграция, когда человек навсегда меняет постоянное место жительства. При временной трудовой миграции лицо переселяется на какой-либо достаточно длительный, но ограниченный период, который нередко бывает заранее определен. Примером временной трудовой миграции может служить переселение на несколько лет для работы по контракту, соглашению. Как правило, этот вид трудовой миграции обусловлен необходимостью обеспечения рабочей силой той или иной отрасли на период сезонного увеличения работ. Сезонной трудовой миграцией называются ежегодные перемещения в определенные месяцы. Маятниковые миграции – это регу-

¹ Brücker H., Epstein G. et al. Immigration policy and the welfare state. Oxford, 2002.

² Метелев С. Е. Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России. М., 2006. С. 6–8.

лярные поездки на работу или за пределы своего населенного пункта с постоянным возвращением домой. Маятниковые миграции обычно совершаются, когда место работы находится в другом населенном пункте, но до него достаточно близко, что позволяет совершать каждодневные (или почти каждодневные) перемещения.

По способу реализации трудовая миграция населения делится на организованную (осуществляемую при участии государственных или общественных органов) и неорганизованную, индивидуальную и коллективную, которая производится силами и на средства самих мигрантов. В демографической литературе трудовая миграция так же разграничивается по причинам переселения. К миграциям по социально-экономическим причинам относят переселения в поисках работы, лучших заработков, свободных сельскохозяйственных земель.

По причинам, побудившим людей к перемещению, трудовую миграцию иногда подразделяют на добровольную и вынужденную. К добровольной трудовой миграции относят перемещения людей, добровольно покидающих государство своего постоянного проживания и переезжающих на новое место жительства на территории другого государства. Вынужденной трудовой миграцией считается перемещение людей с целью поиска убежища и работы.

Применительно к предложенной классификации трудовой миграции по причинам целесообразно рассмотреть само понятие и ее причины. Любой процесс может стать причиной другого процесса, если первый является необходимым условием, предпосылкой или основой возникновения, изменения или развития второго. Сопоставление приведенных определений добровольной и вынужденной трудовой миграции свидетельствует, что в данном контексте причиной переселения служит либо добровольный переезд на новое место, либо перемещение с целью поиска работы. Однако первоосновой названных причин, как и первоосновой миграции в целом, как было сказано ранее, выступают экономические, политические, военные, этнические, демографические, экологические и другие факторы. Следовательно, логичнее подразделять миграцию по причинам на экономическую, политическую, этническую, демографическую и т. д. К формам же перечисленных миграций можно отнести добровольную и вынужденную¹.

¹ Подобные противоречия имеют место не только в научных публикациях, но и в некоторых официальных документах, определяющих миграционную политику государств. См., например: постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы».

В современном мире важным фактором социально-экономического развития все большего числа стран становится трудовая миграция населения, способствующая формированию гибкого рынка труда, приобщению развивающихся стран к достижениям мирного научно-технического и общественного процесса, более рациональному использованию трудовых ресурсов, взаимодействию и взаимообогащению мирных цивилизаций.

В настоящее время в различных странах утвердились различные подходы к определению понятия трудовой миграции, в основе которых лежат расхождения в интерпретации продолжительности пребывания и цели приезда. В связи с этим возникли разные способы регистрации трудящихся-мигрантов и несопоставимость данных национальных статических организаций, что существенно осложняет исследование процессов международной трудовой миграции, ее причин и факторов формирования, механизма реализации и последствий осуществления.

Проблемы формирования и внедрение в практику общего подхода к понятию трудовой миграции активно разрабатывались на протяжении нескольких десятилетий в рамках Организации Объединенных Наций. Между тем, еще в 1932 г. в решении международной конференции по миграционной статистике указывалось, что «каждый акт отъезда из одной страны в другую на определенное время, за исключением туристических поездок, должен быть включен в понятие трудовой миграции»¹. Для разграничения постоянной и временной миграции на этой конференции было предложено, что «при отъезде на срок один год и более трудовая миграция должна рассматриваться как постоянная», а при отъезде на срок менее одного года трудовая миграция должна считаться временной. Приграничная миграция не учитывалась. Вместе с тем критерий продолжительности пребывания является весьма ограниченным и не позволяет удовлетворительно определить некоторые категории мигрантов, например, сезонные мигранты – работники могут находиться в стране назначения более короткий срок, чем туристы или командированные.

¹ Миграция населения. Вып. 1. Теория и практика исследования. М., 2002. С. 176–178.

РАЗДЕЛ 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

§ 1. Система законодательства в сфере миграции

Традиционно государственное регулирование общественных отношений, формирующихся в миграционной сфере, обусловлено двумя обстоятельствами: получением социально-экономической выгоды от миграции населения, и тем, что ее социально-полезные свойства при определенных обстоятельствах могут обращаться во вред охраняемым интересам государства, принимающего сообщества и мигрантов.

В настоящее время именно такие тенденции развития миграционной политики по двум взаимодополняющим направлениям определены в Российской Федерации. Первое – обеспечение надзора за потенциальными иммигрантами (иностранными трудящимися, беженцами) и второе – реализация политики миграционного протекционизма (создание условий для трудоустройства, расселения, адаптации и интеграции переселенцев).

Поэтому среди проблем правового регулирования общественных отношений в миграционной сфере следует выделить две основные группы. Во-первых, проблемы правового регулирования организованных форм миграции (переселение соотечественников из-за рубежа, привлечение иностранной рабочей силы и т. д.). Во-вторых, проблемы предупреждения и пресечения нежелательной миграции, (противодействие незаконной и снижение уровня неконтролируемой миграции, создание благоприятных условий для проживания в тех регионах страны, где наметился устойчивый отток населения и т. п.).

Наряду с двумя основными направлениями реализации государственной миграционной политики, требующими пристального внимания законодателя через призму социально-экономических эффектов, существует еще одно, на наш взгляд, «факультативное». Это проблемы правового обеспечения вынужденной миграции (предоставление статуса беженца, политического убежища, а также вынужденного переселенца). Второстепенность значения этих проблем для реализации государственной миграционной политики определяется их ситуативным характером, связанным, в первую очередь, с международными обязательствами Российской Федерации, а также с экономическими возможностями государства предоставлять соответ-

ствующий статус отдельным категориям внутренних переселенцев. Данный вид миграции является пограничным между ее организованной и неорганизованной форм. Так как государство, хотя и создает необходимые условия для вынужденных мигрантов, однако заранее не планирует проведения соответствующих переселенческих мероприятий¹.

Вместе с тем, следует учитывать, что в условиях массового пересечения государственной границы (границ союзных государств) рассматриваемое «факультативное» направление реализации государственной миграционной политики Российской Федерации приобретает важнейшие акценты в рамках обеспечения национальной безопасности нашей страны.

Итак, в целях обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития государства, национальной безопасности, удовлетворения потребностей российской экономики в трудовых ресурсах, рационального размещения населения на территории страны, использования интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации необходимо создавать условия, в которых эти процессы будут развиваться. Одним из гарантов развития соответствующей, благоприятной ситуации, является отлаженный механизм правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере.

Для выяснения эффективности работы этого механизма в современных условиях представляется целесообразным рассмотреть юридические нормы, с учетом обозначенных выше проблемных направлений реализации государственной миграционной политики.

Общеизвестно, что именно административно-правовые нормы определяют правовое положение участников миграционного процесса, их права и обязанности, а также юридические средства, обеспечивающие их должное поведение.

Таким образом, перспективным, на наш взгляд, является рассмотрение указанных норм в аспекте их функционального назначения. Для этого важно охарактеризовать совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов, которые собственно и составляют регламентацию отношений в сфере миграции.

¹ Исключение может составлять организованная эвакуация населения при чрезвычайных ситуациях социального, природного и техногенного характера.

С учетом имеющейся в юридической литературе пятизвенной группировки¹ законодательных и иных нормативных правовых актов, рассмотрим их функциональное назначение применительно к предмету нашего исследования.

К первой группе в первую очередь относится Конституция Российской Федерации, в которой закреплены основополагающие принципы соблюдения прав и свобод человека и гражданина, функционирования государственных и общественных институтов.

В качестве одной из ценностей, но с некой «оговоркой», Конституция Российской Федерации провозглашает право на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства. По смыслу ст. 55 Конституции Российской Федерации оно может быть ограничено в законодательном порядке, «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55).

Данное право, непосредственно корреспондируется с потребностью человека совершать миграции. Однако реализовать его могут только те граждане, которые законно находятся на территории Российской Федерации (ст. 27) и не ограничены в соответствующих правах на передвижение внутри страны и за ее пределы.

Помимо возможных ограничений, предусмотренных ст. 55, ч. 2 ст. 27 Конституции Российской Федерации прямо указывает на ограничение права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства иностранных граждан, и лиц без гражданства, несмотря на то, что они пользуются в Российской Федерации правами наравне с гражданами Российской Федерации (ст. 62). Так, при свободе выезда за пределы Российской Федерации, беспрепятственно въезжать (возвращаться) имеют право только граждане Российской Федерации. Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть высланы за пределы Российской Федерации или выданы другому государству (ст. 61).

К рассматриваемой группе норм вплотную примыкают установленное п. «а» ст. 89 Конституции Российской Федерации правомочие Президента Российской Федерации решать «вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища».

¹ Система советского законодательства / под ред. И. С. Самощенко. М., 1981. С. 10–11.

Таким образом, анализ конституционных норм, затрагивающих миграционную сферу, позволяет отметить следующее:

1. Основные, принципиальные аспекты правового регулирования миграции отнесены к исключительному, по смыслу ст.ст. 71 и 72, ведению федерального центра. Однако в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся такие важные для регулирования миграции аспекты как защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон (п. «б», ст. 72).

2. Разделяя граждан на законно и незаконно находящихся в Российской Федерации, Конституция Российской Федерации опосредованно указывает на необходимость проведения иммиграционного контроля на территории Российской Федерации. При этом сфера надзора и контроля за миграционными процессами с учетом толкования норм Конституции Российской Федерации может расширяться за счет возможности законодательного ограничения права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства.

3. В качестве возможных мер принуждения, применяемых к нарушителям – мигрантам иностранцам, Конституция Российской Федерации определяет высылку за пределы Российской Федерации. При этом действующее российское законодательство не содержит конституционный термин «высылка».

4. В условиях проведения политики возвращения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, представляется, что норма Конституции Российской Федерации, предоставляющая право беспрепятственного въезда (возвращения) в Российскую Федерацию только российским гражданам дискриминирует наших соотечественников. При этом Конституция Российской Федерации не содержит положений, касающихся вопросов репатриации, иммиграции в Российскую Федерацию, она не использует термин «мигрант» и не определяет миграцию в Российской Федерации в качестве исключительного права человека и гражданина.

К анализируемой группе правовых актов, также следует отнести основные международно-правовые акты, содержащие общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Это положение вытекает из смысла ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, в которой говорится: «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».

Весь массив международно-правовых актов, определяющих основные принципы и стандарты в миграционной сфере можно разделить на три группы. Во-первых, это, документы глобального масштаба, которые принято именовать универсальными, поскольку их участниками является, за редким исключением, подавляющее большинство государств мира. К большинству таких актов Россия присоединилась, находясь еще в составе Союза ССР, и продолжает свое участие в них в качестве правопреемника¹. Во-вторых, это международные документы регионального масштаба. К ним относятся документы СНГ², Союзного государства³, ЕАЭС⁴, ОДКБ⁵.

Особенностью этих документов, выработанных в рамках указанных межгосударственных образований, является то, что они содержат общепринятые для государств-участников подходы к основным правам и свободам мигрантов и по отношению к правовому обеспечению миграционных процессов. В-третьих, немаловажную роль в регулировании миграционных процессов играют двусторонние договоры и соглашения, в которых участвует Российская Федерация⁶. В данном случае, ратифицированные двусторонние договоры и соглашения, ка-

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1 «О ратификации конвенции о правах ребенка».

² Решение Экономического совета СНГ «О Концепции поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы государств – участников СНГ и Приоритетных мероприятиях по формированию общего рынка труда и регулированию миграции рабочей силы на 2017–2020 годы» (принято в г. Москве 17.03.2017 г.).

³ Постановление Совета Министров Союзного государства № 23 «Об Основных направлениях миграционной политики на территории государств-участников Договора о создании Союзного государства» (принято 29.10.2005 г.).

⁴ Рекомендация Коллегии Евразийской экономической комиссии № 18 «О заключении двусторонних международных договоров в сфере миграции между государствами – членами Евразийского экономического союза» (принята в г. Москве 25.10.2016 г.).

⁵ Решение Совета коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности «О создании Координационного совета руководителей компетентных органов государств-членов Организации Договора о коллективной безопасности по вопросам борьбы с незаконной миграцией» (принято в г. Душанбе 06.10.2007 г.).

⁶ Например, Федеральный закон от 14 ноября 1997 г. № 139-ФЗ «О ратификации соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов» и т. д.

сающиеся миграции, на более детальном уровне регулируют правоотношения в этой сфере.

Ко второй группе относятся основные законодательные акты Российской Федерации, так или иначе связанные с миграцией населения. Данный законодательный массив можно классифицировать по доброту десятку критериев – по принадлежности к той или иной отрасли права, по субъекту (граждане Российской Федерации и иностранные граждане, вынужденные мигранты), а также регулирует ли акт непосредственно миграционные процессы или же устанавливает правомочия государственных органов, участвующих в реализации миграционной политики и т. д.

Однако с учетом обозначенных выше трех основных направлений реализации государственной миграционной политики разделить данную совокупность законодательных актов на регулирующие организованные формы миграции, направленные на предупреждение и пресечение ее нежелательных форм, а также регулирующие вынужденную миграцию, не представляется возможным. Исключение составляет последняя группа, в которую по праву должны быть включены законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», которые полностью адресованы сфере регулирования вынужденной миграции.

Вместе с тем, для удобства восприятия законодательного массива, предлагается дифференцировать основные из них на три блока, руководствуясь при этом избирательной направленностью законодательных актов на реализацию внешней и внутренней миграционной политики, выделив среди них политику в отношении вынужденных мигрантов.

По нашему мнению, к первой группе законодательных актов, действие которых направлено на реализацию внешней миграционной политики Российской Федерации, следует отнести:

1. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Закладывая основы механизма, призванного обеспечивать право на свободу передвижения (порядок получения выездных документов для россиян, въезда, выезда и транзитного проезда для иностранцев), рассматриваемый закон устанавливает случаи и основания такого права, включая отсылки к законодательству о безопасности, – к законам «О Государственной границе Российской Федерации» и «О государственной тайне».

2. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». Данный закон включает правила пересечения Государственной границы Российской Федерации лицами и транспортными средствами, перемещения через нее грузов, товаров и животных. Нормы данного закона совместно с нормами Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» устанавливают пределы полномочий государственных органов по охране и защите Государственной границы Российской Федерации, в том числе принципиальные основы деятельности пограничных органов ФСБ России и иных органов исполнительной власти по обеспечению разрешительного порядка пересечения Государственной границы Российской Федерации.

3. Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызванного вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)». Ст. 10 данного Федерального закона определяет одно из условий въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства¹.

4. Федеральный закон от 21 июля 1993 г. № 5485-1-ФЗ «О государственной тайне». Ст. 24 данного Федерального закона ограничивает право граждан Российской Федерации, допущенных или ранее допускавшихся к государственной тайне, на выезд за границу за пределы Российской Федерации на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне.

5. Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». Пункт 2 ст. 5 данного Закона определяет в качестве направления государственной политики в области содействия занятости населения – международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и ино-

¹ Дипломатические представительства или консульские учреждения Российской Федерации выдают российскую визу на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывающим в Российскую Федерацию на срок свыше трех месяцев, при условии предъявления ими сертификата об отсутствии у них ВИЧ-инфекции, если иное не установлено международными договорами Российской Федерации. Данное положение не распространяется на сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудников международных межправительственных организаций и членов их семей.

странных граждан на территории Российской Федерации. При этом «привлечение на территорию Российской Федерации иностранной рабочей силы является приоритетным правом Российской Федерации» (ст. 17).

Ко второй группе законодательных актов, регулирующих процессы внутренней миграции в Российской Федерации, относятся:

1. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», устанавливающий административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, который включает в себя права на передвижение по территории Российской Федерации.

2. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», регулирующий отношения, возникающие при осуществлении учета и отслеживании перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства по территории Российской Федерации.

3. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», регулирующий общественные отношения в сфере внутренней миграции российских граждан и определяющий правовые основы регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства.

4. Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», который содержит нормы, ограничивающие въезд и (или) постоянное проживание граждан на соответствующей территории.

5. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», регулирующий права иностранных граждан и лиц без гражданства в части получения гражданства Российской Федерации. Лица, реализовавшие данное право, одновременно обретают право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации.

К третьей группе законодательных актов относятся:

1. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах». Нормы данного закона определяют основания и порядок признания беженцем, а также предоставления иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища на тер-

ритории Российской Федерации. Закон устанавливает права и обязанности указанных лиц, полномочия федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов в данной сфере.

2. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». Данный закон определяет статус вынужденных переселенцев, полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении указанной категории лиц.

Учитывая то, что для большинства лиц, подпадающих под указанную категорию, определяющими критериями являются «выталкивающие факторы», имеющие чаще всего внезапный и угрожающий для жизни характер, не вполне понятна позиция законодателя по отношению к объективно сложившимся в Российской Федерации категориям вынужденных переселенцев.

Так, до настоящего времени не нашли правового признания такие категории вынужденных мигрантов, как экологические мигранты, жертвы техногенных катастроф, жители ликвидируемых и закрываемых в результате деградации градообразующей базы городов и поселков, граждане Российской Федерации, формально подпадающие под категорию беженцев и т. д.

К рассматриваемым группам законодательных актов целесообразно отнести Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».

Ст. 5 данного Федерального закона гласит: «обязательной государственной дактилоскопической регистрации подлежат иностранные граждане, проживающие на территории Российской Федерации, проходящие военную службу в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию в поисках убежища и подавшие ходатайства о предоставлении политического или иного убежища либо о признании их беженцами на территории Российской Федерации».

Проведенный анализ свидетельствует о том, что в российском миграционном законодательстве отсутствуют комплексные, законодательные акты, действие которых направлено на реализацию внутренней или внешней миграционной политики Российской Федерации, а также на содействие организованным либо противодействие неже-

лательным формам миграции населения. В большинстве своем, рассмотренные законодательные акты содержат соответствующие группы норм, но, как правило, одновременно и в различных комбинациях.

В третью группу нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере миграции, входят иные, кроме федеральных законов, нормативные правовые акты Российской Федерации.

В иерархии правовых норм, регулирующих правоотношения в сфере миграции им отводится место, выражаемое следующей юридической формулой: они создаются на основе (основании) и во исполнение Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации. Поэтому в отличие от законодательных актов в сфере миграции они содержат более обособленные нормы, направленные на урегулирование общественных отношений в конкретной области реализации государственной миграционной политики.

Анализируя соответствующую группу подзаконных актов, нельзя не отметить и такую проблему, приводящую к нарушениям системного подхода в правовом регулировании миграционных отношений, как подмена законодательного регулирования подзаконным нормотворчеством. Ярким примером является Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», устанавливающий многие элементы правового статуса добровольного переселенца из числа иностранных граждан¹.

Четвертую группу источников правового регулирования отношений в миграционной сфере составляют конституции республик в составе Российской Федерации, их законодательство, президентские (там, где таковые избраны) и правительственные нормативные акты, а также законодательные акты краев, областей, городов федерального значения, уставы субъектов Российской Федерации и нормативно-правовые акты, издаваемые органами государственной власти и государственного управления этих образований (решения представительных органов, постановления и распоряжения глав администраций).

Следует отметить, что доля соответствующих правовых актов в законодательном массиве, регулирующем миграционные процессы в Российской Федерации, предельно мала. Так до введения в действие

¹ Вопросы регулирования прав и свобод человека и гражданина в соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации непосредственно относятся к ведению Российской Федерации и, соответственно, исходя из норм ст. 76 Конституции Российской Федерации, должны регулироваться федеральными законами.

Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в соответствии с которой субъекты Российской Федерации разрабатывают и принимают региональные программы переселения, она заключалась лишь в ежегодном предоставлении предложений в Правительство Российской Федерации по утверждению квоты на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства, привлечение иностранной рабочей силы, а также в установлении режима пограничных зон.

Пятую группу нормативных правовых актов, составляют ведомственные нормативные акты, которые на более детальном уровне регламентируют административно-правовую деятельность органов исполнительной власти в сфере миграции. К ним относятся: директивы и распоряжения министров и директоров служб, приказы, инструкции соответствующих министерств и служб, уполномоченных в сфере реализации миграционной политики.

Необходимо отметить, что регулирование миграционных процессов может осуществляться не только актами центрального органа федерального уровня, но и изданным в его исполнении актом структурного подразделения данного органа регионального и местного уровня. Например, в соответствии с ранее действовавшим Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 679 «Об утверждении Общего положения о месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами» правила внутреннего распорядка учреждения и форма обязательства по их соблюдению утверждались директором учреждения на основании типовых правил внутреннего распорядка учреждения¹.

За нарушение соответствующих правил законодательством предусмотрена административная ответственность (ст. 18.11 КоАП РФ).

Наличие подобных директивных распоряжений, требования которых подкреплены возможностью применения мер принуждения к нарушителям миграционного режима, позволяет заявить о присутствии обособленной группы нормативных правовых актов в системе миграционного законодательства России. Данное обстоятельство вносит определенные коррективы в юридически обоснованную пя-

¹ Документ утратил силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2017 г. № 1677 «Об упразднении Правительственной комиссии по разработке и реализации антинаркотических программ, обеспечивающих интересы Российской Федерации, и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации».

тизвенную группировку законодательных и иных нормативных правовых актов¹, добавляя к ней шестую группу – приказы и распоряжения руководителей государственных учреждений и структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти.

Завершая анализ системы миграционного законодательства, необходимо сделать вывод о том, что в Российской Федерации сформирован обширный массив нормативных правовых актов, задействованных в регламентации миграционных отношений. Вместе с тем существующие проблемы, обусловленные дублированием, недостаточной сбалансированностью, а также наличием пробелов и коллизий в правовом регулировании этих отношений, приводят к нарушениям в системном подходе к развитию миграционного законодательства. Сложившаяся ситуация осложняется тем, что на законодательном уровне не определено понятие «миграция населения», соответственно некоторые весьма значимые понятия в сфере миграции (определения различных видов миграции, субъектов, форм миграционных отношений и миграционной деятельности и др.) также нормативно не установлены. Содержащийся в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (далее – Концепция) понятийный аппарат не может использоваться для регулирования миграционных отношений².

Характерно, что одним из основных механизмов реализации Концепции определено дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере миграции с учетом норм международного права. При этом Концепция в разделе «II. Условия формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации» указывает на проблемные вопросы миграционной сферы, требующие совершенствования миграционного законодательства. В частности, «Миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом».

Определяя семь основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации, Концепция раскрывает в каждом из них перспективы совершенствования правового регулирования соответствующих общественных отношений. Но при этом она

¹ Система советского законодательства / под ред. И. С. Самощенко. М., 1981. С. 10–11.

² Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утверждена Президентом Российской Федерации от 8 июня 2012 г. № Пр-1490).

не указывает на способы достижения целей развития миграционного законодательства.

Анализ планов мероприятий по реализации положений Концепции позволяет утверждать, что заявленные направления совершенствования правовых основ обеспечения миграционной политики в большинстве своем реализуются по мере исполнения соответствующих плановых мероприятий¹. Однако ряд задекларированных направлений правового обеспечения общественных отношений в сфере миграции развивается крайне медленно и бессистемно.

§ 2. Нормативно-правовое регулирование миграционных отношений в современных условиях

На сегодняшний день одной из основных проблем обеспечения системного подхода в развитии миграционного законодательства является его трансформация в рамках имеющихся, не всегда адекватно соответствующих для данных целей по предмету регулирования правовых актов, что не в полной мере обеспечивает эффективность такого развития.

В частности, соответствующей трансформации постоянно подвергается Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ).

За 15 лет своего существования Федеральный закон № 115-ФЗ претерпел множественные изменения и дополнения более 80 федеральными законами, причем в некоторые федеральные законы, вносящие в него изменения, в свою очередь, также по несколько раз вносились поправки, что, соответственно, увеличивает общее число изменений.

Исходя из своего названия и по предмету правового регулирования этот Федеральный закон должен носить статусный характер, который проявляется в определении различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1502-р «О плане мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (отчет ФМС России исх. № КР-1/11-3470 от 29.03.2016 г.) ; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 октября 2015 г. № 2122-р «О плане мероприятий по реализации в 2016–2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (отчет МВД России исх. № 1/3739 от 30.03.2017 г.).

Вместе с тем, данный нормативный правовой акт носит базовый характер для всей системы миграционного законодательства, достаточно обширной по своему содержанию. При этом он является доминирующим и обеспечивает, насколько это возможно, интегрирование всех иных нормативных правовых актов в сфере миграции в единую систему. Однако постоянное насыщение содержания этого Федерального закона во многом приводит к разрушению его системных свойств, а также системных подходов к развитию миграционного законодательства в целом.

Характерно, что Федеральный закон № 115-ФЗ во многом определяет права иностранных работников, порядок и условия заключения трудовых и гражданско-правовых договоров с иностранными работниками, в том числе высококвалифицированными специалистами. Однако это отнюдь не предмет регулирования данного Федерального закона. Скорее в нем следовало бы закрепить правовые статусы иностранных граждан, относящихся к категориям вынужденных мигрантов, в том числе получающих политическое убежище.

При этом представляется целесообразным в целях приведения его содержания к истинному предназначению в системе миграционного законодательства исключить из Федерального закона № 115-ФЗ нормы процедурного характера. В частности, при проведении систематизации миграционного законодательства исключению подлежат нормы, относящиеся к вопросам привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности (ст.ст. 12, 13.2, 13.3, 13.5, 13.6, 18, 18.1), а также получения разного рода разрешительных и иных документов (Глава II).

Анализируя содержание норм Федерального закона № 115-ФЗ, отдельно следует остановиться на вопросах регламентирования мер принуждения, применяемых к нарушителям миграционного законодательства.

Так, ст. 34 рассматриваемого Федерального закона регламентирует некий «порядок» административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации (далее – административное выдворение). Это притом, что административное выдворение является видом административного наказания, исполнительные процедуры которого логичнее должны быть закреплены в КоАП РФ.

Наряду с этим ст. 31 «Последствия несоблюдения иностранным гражданином срока пребывания или проживания в Российской Федерации», данного Федерального закона, исходя из своего наименова-

ния, не предопределяет своим содержанием наличие процедурных норм. Однако она в своей основе предусматривает «порядок» депортации, который по существу аналогичен порядку административного выдворения.

Не являясь административным наказанием, депортация по своей форме и содержанию характеризуется карательной (репрессивной) направленностью и применяется с целью пресечения (предупреждения) незаконной миграции. При этом наряду с карательной направленностью и общей целью депортацию и административное выдворение также объединяет единая процедура «принудительного и контролируемого выезда за пределы Российской Федерации».

В этой связи, возникает вопрос о целесообразности использования двух различных понятий для обозначения единой процедуры – принудительной высылки иностранного гражданина за пределы Российской Федерации (ч. 1 ст. 61 Конституции Российской Федерации).

Одним из путей преодоления существующего терминологического несоответствия является отказ от использования в законодательстве понятия «депортация» как определения законной меры физического воздействия государства на правонарушителей – иностранных граждан и лиц без гражданства, а также понятия «административное выдворение», определяющего законодательно закрепленную меру административного наказания.

В качестве наименования указанной меры административного наказания следует использовать закрепленное в Конституции Российской Федерации понятие «высылка», а термин «депортация» применять для обозначения процедуры принудительного и контролируемого перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации. В этом случае понятие «депортация» как мера административного принуждения приобретет окончательный, завершённый смысл обозначения процедуры принудительной «высылки», понимаемой в широком смысле в качестве синонима традиционно используемого термина «административное выдворение».

С учетом переданного представляется возможным изложить наименование ст. 3.10 КоАП РФ как «Высылка за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства». Соответственно п. 1 указанной статьи изложить в следующей редакции: «Высылка иностранных граждан или лиц без гражданства осуществляется в порядке депортации, а в случаях, предусмотренных

законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации». При этом из миграционного законодательства исключить термин «депортация».

Помимо рассмотренных процедур Федеральный закон № 115-ФЗ содержит нормы процедурного характера, предусматривающие порядок передачи и приема иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии (Глава V.1), а также правовые основы содержания иностранных граждан в специальных учреждениях (Глава VI.1).

Представляется, что указанные процедурные вопросы, а также вопросы установления личности иностранного гражданина, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность, должны быть урегулированы в рамках КоАП РФ, в том числе и на подзаконном уровне.

Следует отметить, что ст.ст. 5 и 5.1 Федерального закона № 115-ФЗ, содержащие нормы, обязывающие иностранных граждан и лиц без гражданства выехать из Российской Федерации, корреспондируются с нормами ст. 28 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ).

Указанная статья Федерального закона № 114-ФЗ содержит перечень оснований временного ограничения права на выезд в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. В частности, согласно п. 3 данной статьи временное ограничение права на выезд может быть установлено в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства также в случае уклонения от обязательств, наложенных на них судом.

Однако в правоприменительной практике возникают некоторые проблемы, связанные с установлением временных ограничений права на выезд из Российской Федерации в отношении указанных лиц. Возникают ситуации, когда у иностранного гражданина истекает срок пребывания на территории Российской Федерации и разрешения на работу, соответственно, он лишается источника дохода, необходимого для погашения долга. В подобных случаях встает вопрос о правомерности ограничения должника-иностранца в праве на выезд.

С одной стороны, судебный пристав-исполнитель обладает всеми основаниями для установления временного ограничения права на выезд, и Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об испол-

нительном производстве» (далее – Федеральный закон № 229-ФЗ) не указывает на последствия истечения срока пребывания на территории Российской Федерации. С другой стороны, установление ограничения влечет в подобных случаях нарушение миграционного законодательства, что является основанием применения в отношении иностранного гражданина административно-правовых санкций. Судебный пристав-исполнитель, ограничивая должника в выезде, руководствуется своей главной задачей – исполнить судебный акт, в то время как органы внутренних дел не рассматривают запрет на выезд в качестве законного основания пребывания на территории Российской Федерации. В результате неизбежно возникает ситуация, при которой должник не намеревается нарушать миграционное законодательство, однако, ввиду положений Федерального закона № 229-ФЗ вынужден оставаться в стране. При этом, по существу лишая должника источника дохода, судебный пристав-исполнитель создает барьеры для исполнения установленных исполнительным документом предписаний.

Не вызывает сомнений, что отсутствие у должника источника дохода должно рассматриваться в качестве исключения применения личных ограничений, поскольку целью данного института является мотивация должника к исполнению предписанных требований, но не его наказание. Временное ограничение права на выезд как способ воздействия на должника представляет собой ценность не само по себе, а только с точки зрения достигаемых за счет его применения результатов в борьбе с неисполнением судебных и иных актов.

Следует согласиться с А. А. Парфенчиковой в том, что применение ограничения права на выезд в отношении такой категории должников, как иностранные граждане, представляется весьма сомнительным в силу того, что нарушение данными лицами гражданско-правовых обязательств вряд ли может являться основанием для создания препятствий их возвращения в страну гражданской принадлежности, тем более, что в ряде случаев, находясь в Российской Федерации, иностранный гражданин не имеет источника дохода или испытывает иные финансовые затруднения. При этом не вызывает возражений использование в отношении иностранных граждан иных методов административно-правового воздействия, однако, установление

в данном случае запрета на выезд не имеет под собой достаточных превентивных оснований¹.

Помимо рассмотренной коллизии в применении мер принуждения в отношении иностранных граждан, весьма парадоксальной представляется ситуация в вопросах обязательных требований к въезду в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства.

Так, в соответствии с п. 5 ст. 27 Федерального закона № 114-ФЗ иностранному гражданину не разрешается въезд в Российскую Федерацию в отсутствии полиса медицинского страхования, действительного на территории Российской Федерации, – до его представления.

Это при том, что в соответствии с нормами ст. 24 рассматриваемого Федерального закона иностранные граждане могут въезжать в Российскую Федерацию при наличии визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве. А требуемые полисы медицинского страхования подлежат оформлению в Российской Федерации.

В правоприменительной практике возникают некоторые проблемы, когда сотрудники Пограничной службы ФСБ России пропускают на территорию Российской Федерации иностранных граждан, не требуя представления полиса медицинского страхования, действительного на территории Российской Федерации. При этом сотрудники органов внутренних дел, руководствуясь требованиями ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ, составляют протоколы об административных правонарушениях за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию, предусматривающих наличие полиса медицинского страхования.

Не вызывает сомнения, что иностранные граждане, находящиеся на территории Российской Федерации достаточно продолжительное время, должны иметь соответствующие полисы медицинского страхования, а за их отсутствие предусматривается административная ответственность. Однако включение данного требования в нормы ст. 27, рассматриваемого Федерального закона представляется чрезмерным по отношению к системе обеспечения административно-предупредительной деятельности в сфере миграции.

¹ Парфенчикова А. А. Меры косвенного принуждения в исполнительном производстве / под ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2017. 200 с.

Полагаем, что нормы п. 5 ст. 27 Федерального закона № 114-ФЗ должны относиться к требованиям ст. 26 указанного Федерального закона, когда в отсутствии полиса медицинского страхования, действительного на территории Российской Федерации, иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен въезд в Российскую Федерацию.

Внесение соответствующих изменений в действующее миграционное законодательство позволит исключить «необоснованное» привлечение иностранных граждан, въехавших в Российскую Федерацию на законных основаниях, за нарушение правил въезда в Российскую Федерацию по ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ.

Освященные проблемы наглядно иллюстрируют слабую сопряженность элементов системы миграционного законодательства между собой. Отдельные элементы этой системы развиваются как бы сами по себе, без учета того, что они должны быть встроены в единую систему миграционного законодательства. Это приводит к значительному «пересечению» в правовом регулировании различных правовых актов, относящихся к рассматриваемой сфере правового регулирования. Существующая ситуация очень заметна при сравнении норм Федеральных законов № 115-ФЗ и № 114-ФЗ.

Причем речь идет не о взаимном дополнении в правовом регулировании, что в целом также имеет место и является правильным. Проблема заключается в том, что по ряду вопросов мы имеем дело, по сути, с дублированием в правовом регулировании, осуществляемом данными Федеральными законами.

Так, вопросы приглашения на въезд иностранного гражданина, вопросы определения приглашающей стороны регламентируются и в том, и в другом Федеральных законах. Аналогично решается вопрос и о квотах, об ограничениях на въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию и о вопросах административного выдворения, депортации, реадмиссии. Это при том, что на сегодняшний день четко не определена правовая природа таких мер административного принуждения, как депортация, реадмиссия, содержание иностранного гражданина в специальных учреждениях, ограничение на въезд на территорию Российской Федерации, ограничение на выдачу разрешения на временное проживание, ограничение на выдачу вида на жительство.

Аналогичное пересечение по цели правового регулирования наблюдается в нормах Федерального закона от 18 июля 2006 г.

№ 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 109-ФЗ) и Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Здесь прослеживается парадоксальная ситуация, когда законодателем, несмотря на схожесть целей двух видов учетов, установленных указанными законами, искусственно дифференцирован единый поход к миграционному учету населения в Российской Федерации¹.

Подобные разночтения имеют место при использовании понятий «приглашающая сторона» и «сторона, принимающая иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации». Первое закреплено в Федеральном законе № 115-ФЗ, а второе дается в Федеральном законе № 109-ФЗ. Налицо дублирование в разных федеральных законах одних и тех же понятий, применяемых для одних и тех же целей, что вряд ли оправданно с точки зрения оптимизации и экономии законодательного материала.

Наряду с этим на законодательном уровне остается много пробелов в определении понятийного аппарата. Так, некоторые весьма значимые понятия в сфере миграции на сегодняшний день почему-то регламентируются только в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. К ним относятся определения различных видов миграции (трудовая, временная, краткосрочная, долгосрочная, образовательная (учебная), незаконная, сезонная трудовая), определение организованного привлечения иностранной рабочей силы, квотирования привлечения иностранной рабочей силы и др., хотя указанный документ не является нормативным правовым актом. Соответственно, установленные в нем определения понятий не могут использоваться для целей законодательного регулирования миграционных отношений.

Отсутствие системного подхода можно наблюдать и по другим вопросам, касающимся развития миграционного законодательства.

¹ Застарелой и не решенной проблемой является практикуемая многими органами власти жесткая увязка реализации конституционных прав граждан в таких сферах, как здравоохранение, социальное обеспечение, образование и др., с наличием регистрации по месту жительства. Не так давно законодатель даже ввел уголовную ответственность за «фиктивную» регистрацию и миграционный учет. При этом у него по-прежнему не существует единообразного нормативного подхода к таким правовым категориям, как «место жительства» и «место пребывания».

В частности, недостаточно сбалансировано развиваются отдельные элементы системы миграционного законодательства.

Прежде всего, это касается явных пробелов, которые охватывают иногда не какой-то один вид отношений, а подчас целые блоки таких отношений в сфере миграции. Например, отношения в сфере адаптации и интеграции мигрантов.

Безусловно, нужны более четкие федеральные законодательные ориентиры в этой сфере. Необходима разработка законодательных норм о социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, которые бы определили направления реализации полномочий органов власти всех территориальных уровней (федерального, регионального и местного), порядок и источники необходимого для этого финансирования.

Не решены вопросы осуществления государственно-частного партнерства в сфере привлечения иностранной рабочей силы. Деятельность частных агентств занятости в этой сфере остается неурегулированной.

Нельзя не отметить и такую проблему, приводящую к нарушениям системного подхода в правовом регулировании миграционных отношений, как неоправданное вторжение подзаконного нормотворчества в сферу законодательного регулирования. Наглядный пример – Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, устанавливающая многие элементы правового статуса добровольного переселенца из числа иностранных граждан. Между тем главным регулятором миграционных отношений все-таки должен оставаться федеральный закон¹.

Решение данной проблемы возможно за счет принятия закона в сфере трудовой миграции, что неизбежно приведет к выделению соответствующих норм из текста Федерального закона № 115-ФЗ

¹ Данные вопросы касаются непосредственно регулирования прав и свобод человека и гражданина, они относятся к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации) и, соответственно, исходя из норм ст. 76 Конституции Российской Федерации должны регулироваться федеральными законами. Кроме того, это требование и ст. 62 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что «иностранцы 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». Таким образом, особенности правового статуса иностранных граждан могут быть установлены только федеральным законом или международным договором, но не указом Президента Российской Федерации.

и принятия его в новой редакции, более точно отражающей предмет, цели и задачи его регулирования.

Другим вариантом решения указанной проблемы видится принятие закона «Об иммиграции», который смог бы обеспечить системный характер развития всего иммиграционного законодательства, включая законодательство о переселении в Российскую Федерацию соотечественников и о внешней трудовой миграции¹.

В качестве отдельного блока миграционных отношений, находящихся за пределами законодательного регулирования, необходимо выделить миграции в особых условиях, в том числе в условиях чрезвычайного и военного положений. Прототипом данного блока может служить статусный Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах». Вместе с тем на законодательном уровне не закреплены такие основополагающие институты особых условий как эвакуация населения, административное отселение из прифронтовой полосы (зоны военного конфликта), интернирование, репатриация.

Таким образом, длительное время не заполняющиеся пробелы в правовом регулировании – это еще один явный недостаток миграционного законодательства, приводящий к нарушениям его системного развития.

Совершенно очевидно, что обозначенные проблемы законодательного регулирования общественных отношений в сфере миграции должны быть решены как в целях обеспечения прав и свобод граждан, так и для повышения качества правового обеспечения реализации государственной миграционной политики. При этом решение многих проблем правового регулирования в рассматриваемой сфере общественных отношений может быть осуществлено по двум направлениям. Во-первых, они могут быть устранены за счет внесения необходимых изменений и дополнений в действующие законодательные акты. Во-вторых, посредством проведения системной переработки миграционного законодательства, в основе которой должны лежать новые подходы к его построению и юридико-техническому оформлению².

¹ Анализ зарубежного опыта показывает, что многие государства идут именно по этому пути: иммиграционные законы приняты в Германии, Канаде, Великобритании, ряде государств СНГ (Казахстане, Таджикистане, Киргизии и др.).

² Подобная работа по формированию миграционного кодекса была проведена в Республике Азербайджан в 2013 г.

Безусловно, кодификация – не панацея для решения всех проблем развития миграционного законодательства. Нахождение конкретных механизмов регулирования миграционных отношений в большинстве случаев не зависит от принятия или непринятия кодекса. К тому же нельзя не учитывать, что кодификация – длительный и трудоемкий процесс. Использование данной формы регулирования осложняется еще и тем, что не по всем вопросам развития миграционного законодательства можно провести полную кодификацию. Тем не менее, именно кодекс позволил бы обеспечить консолидацию всего массива законодательного регулирования в рамках единого документа, что весьма эффективно с точки зрения его применения. Его принятие дало бы возможность решить и другие проблемы систематизации миграционного законодательства, способствуя не только упорядочению всей нормативной правовой основы, но и коренной переработке его отдельных элементов (правовых институтов), обеспечению их согласованности, компактности, в том числе путем расчистки нормативного материала от излишних, устаревших и дублирующих себя норм¹.

¹ Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. – 2014. – № 12.

§ 3. Нормативные правовые акты в сфере миграции и их сравнительно-правовой анализ

В основе любой политики, в том числе миграционной, лежит ключевая идея (система официальных взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности в определенной сфере или области государственного управления), имеющая концептуально обоснованные цели. Механизм материализации соответствующей миграционной доктрины (концепции) представляет собой систему форм и методов административно-правового воздействия на миграционные процессы, который определяется стратегией реализации миграционной политики и конкретизируется в документах государственного стратегического планирования¹.

На различных исторических этапах развития общества и государства, в зависимости от социально-экономической (демографической, миграционной) ситуации, государственная миграционная доктрина подвергается изменениям. Ее трансформация обусловлена разнообразными факторами социального, природного и техногенного характера. Однако, несмотря на происходящие детерминации, доктрина миграционной политики государства изменяется в пределах двух основных векторов, внутреннего и внешнего. В современных условиях именно проблемы внешней миграционной политики являются наибо-

¹ Действующую Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (далее – Концепция) весьма сложно отнести к документам стратегического планирования нового поколения по целому ряду оснований. Во-первых, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не выделяет среди документов стратегического планирования такой вид, как «концепция». Возможно, законодатель относит концепции к категории «других» документов стратегического планирования. Так, в соответствии с пп. «в» п. 3 ст. 11 указанного Федерального закона к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Во-вторых, под документом стратегического планирования в соответствии с указанным Федеральным законом понимается «документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации...». В свою очередь, рассматриваемая Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, а не официальную документированную информацию (систему официально принятых в государстве взглядов).

В этой связи представляется целесообразным применительно к документам государственного стратегического планирования в сфере миграции, разрабатываемым в рамках целеполагания, вести речь не о подготовке очередной концепции миграционной политики, а о современной миграционной доктрине либо основах государственной политики Российской Федерации в сфере миграции.

лее актуальными для большинства государств. В то же время для Российской Федерации, обладающей непропорционально заселенной большой территорией, не менее важно совершенствование внутренней миграционной политики¹.

В рамках реализации государственной миграционной политики Россия «участвует в международном сотрудничестве по регулированию процессов миграции, обеспечению прав трудящихся-мигрантов, в том числе по созданию оптимальных форм и механизмов их интеграции в общество принимающей страны, установлению условий предоставления гражданства, убежища от преследований. При этом отвергает использование миграционных процессов в политических целях»².

В этой связи особую роль в вопросах формирования и реализации внешней миграционной политики Российской Федерации, гармонизации соответствующих норм миграционного законодательства играет ее участие в интеграционных процессах в рамках Союзного государства³, государств-участников СНГ⁴, государств-членов ЕАЭС, а также в решении проблем общемировых тенденций глобализации.

Как уже отмечалось, миграционная политика, являясь частью социально-экономической (демографической)⁵ политики государства, определяет основные направления деятельности государственных и общественных институтов в рассматриваемой сфере. Данная деятельность охватывает такие непосредственно связанные с миграцией сферы государственного управления, как экономика, оборона, безопас-

¹ Совершенствование механизмов регулирования внутренней миграции предполагается осуществлять посредством стимулирования внутренней миграции с учетом прогнозируемых потребностей регионов и муниципальных образований в трудовых ресурсах за счет организационной и финансовой поддержки социально-бытового обустройства граждан, включая предоставление налоговых льгот, а также за счет опережающего развития рынка доступного арендного жилья // Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

² Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

³ Постановление № 23 Совета Министров Союзного государства «Об Основных направлениях миграционной политики на территории государств-участников Договора о создании Союзного государства» (принято 29.10.2005 г.).

⁴ Решение Совета глав государств СНГ «О Концепции сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции» (принято в г. Астане 16.09.2004 г.).

⁵ Принято считать, что миграция относится к демографическим процессам, следовательно, и миграционная политика — часть демографической политики.

ность, внутренние дела, внешние сношения, социальная политика и др.

В зависимости от приоритетности проблем в той или иной сфере государственного управления, требующих принятия политически важных решений по вопросам миграционных отношений, осуществляется коррекция документов стратегического планирования в сфере миграции, что влечет за собой неизбежность последовательных изменений в правовом механизме реализации государственной миграционной политики.

Данный алгоритм совершенствования нормативных правовых актов, необходимых для регулирования миграционных отношений, имеющих стратегическое значение для государства, представляется обоснованным и наиболее оптимальным.

Тем не менее, на первоначальном этапе формирования миграционной политики Российской Федерации совершенствование миграционного законодательства опережало разработку и принятие соответствующих документов государственного стратегического планирования. Так, в начале 90-х гг. цели миграционной политики определялись не только с учетом миграционной ситуации, но и в рамках исполнения международных обязательств Российской Федерации. В частности, первоочередной целью государственной миграционной политики длительное время являлось создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации. При этом концепция Федеральной миграционной программы и сфера ее действия разрабатывались в соответствии с задачами по реализации уже принятых законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах»¹.

Следует отметить, что в этот период формирования российской миграционной политики наблюдался и вполне последовательный процесс планирования законотворческой деятельности, учитывающий динамичные изменения в сфере трудовой миграции иностранных граждан. Так, Программой социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 гг. предусматривалась разработка федеральных законов «Об иммиграции в Российскую Федерацию»,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668 (ред. от 13.06.1996 г.) «О Федеральной миграционной программе» (утратил силу в 2016 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 656 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации»).

а также «О порядке привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы», которые так и не были реализованы законодателем¹.

Анализ действовавших в период с 1992 по 2003 гг. документов государственного стратегического планирования в сфере миграции позволяет сделать вывод об отсутствии комплексного подхода к их разработке. Политико-правовые предписания в сфере реализации миграционной политики были фрагментарно включены в различные документы социально-экономического, демографического и национального планирования. В данной системе документов отсутствовал основополагающий нормативный правовой акт, определявший миграционную доктрину (концепцию) Российской Федерации. При этом в документах стратегического планирования в сфере национальной безопасности вопросам миграции не уделялась достаточного внимания. В них обращалось внимание лишь на одну форму миграции. В частности, неконтролируемая миграция в Концепциях национальной безопасности Российской Федерации рассматривалась как явление, способствующее усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и создающее условия для возникновения конфликтов². Иных видов (форм) миграционных отношений, требующих пристального внимания законодателя с позиции обеспечения национальной безопасности в них не учитывалось.

Наряду с недостатками рассматриваемой системы документов стратегического планирования в ненормативном состоянии находился основополагающий понятийный аппарат миграционной сферы, зафиксированный лишь в Федеральной миграционной программе³. При этом совершенно очевидно, что определения, раскрывающие сущность миграции и содержание миграционных отношений должны были быть закреплены на законодательном уровне.

Представляется, что сложившаяся ситуация во многом была обусловлена положениями Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах соци-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 222 «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 годов».

² Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (ред. от 10.01.2000 г.) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы».

ально-экономического развития Российской Федерации», который носил рамочный характер и при этом не учитывал вопросов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности¹.

Вместе с тем, несмотря на неоднократные упоминания до начала 2000-х гг. в различных документах государственного стратегического планирования² о наличии концепции миграционной политики Российской Федерации, в 2003 г. был утвержден некий «доктринальный» документ в рассматриваемой сфере общественных отношений – Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации³.

Наименование данного документа, хотя и не соответствовало в полной мере предмету доктрины (концепции) миграционной политики Российской Федерации, но его содержание в определенной части восполняло недостающие элементы в ранее утвержденных документах государственного стратегического планирования в сфере миграции.

Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации представляла собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области управления миграционными про-

¹ Нормами данного Федерального закона определялись цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации. При этом в программах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу должны были отражаться инвестиционная и структурная, аграрная, экологическая, социальная, региональная экономическая, а также внешнеэкономическая политика. Иных видов политики п. 8 ст. 4 рассматриваемого Федерального закона не предусматривал.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 1995 г. № 439 «О Программе Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995–1997 годах». Программа включала раздел «7.6. Государственная миграционная политика».

В последующем Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 гг. также включала раздел «V. Миграционная политика».

Основной целью миграционной политики провозглашалось преодоление стихийного развития миграции, выработка рычагов воздействия на этот процесс, снижение негативных последствий для общества и государства, повышение эффективности использования потенциала мигрантов.

Главным принципом миграционной политики определялся приоритет государственных интересов в ходе ее реализации и при разработке иммиграционного законодательства // Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 222 «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 годов».

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации».

цессами. Иначе говоря, ее можно было бы охарактеризовать как концепцию административной политики в сфере миграции¹.

Поскольку в указанной Концепции речь шла о системе взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти в области управления миграционными процессами, а не о стратегических приоритетах, целях и мерах внутренней и внешней миграционной политики, в рассматриваемых документах того периода продолжали наблюдаться определенные разночтения.

Так, Концепция целями регулирования миграционных процессов в Российской Федерации определяла «обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации». В свою очередь Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.) предусматривалось, что «главными целями миграционной политики являются содействие устойчивому росту экономики и сбалансированному социальному развитию страны, соблюдение интересов национальной безопасности и профилактика международного терроризма посредством регулирования миграционных процессов»².

Следует отметить, что в начале 2000-х гг. на федеральном уровне начинают формироваться механизмы государственного регионального стратегического планирования в сфере миграции, что неизбежно обусловило развитие соответствующей системы документов страте-

¹ Тем не менее, ее содержание раскрывало миграционную ситуацию, цели, принципы и задачи регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, а также основные направления деятельности органов государственной власти по их регулированию на неопределенный период времени.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)».

гического планирования на уровне субъектов Российской Федерации¹.

В период действия рассматриваемой Концепции модернизируются подходы к проблемным вопросам демографического развития Российской Федерации. В 2007 г. на смену Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г. приходит Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.²

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р утверждается Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.³

В 2009 г. взамен упраздненной Концепции национальной безопасности Российской Федерации⁴ принимается соответствующая Стратегия до 2020 г. Одним из главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу остается незаконная миграция⁵.

В настоящее время доктринальную основу современной государственной миграционной политики определяет Концепция государ-

¹ Например, распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 г. № 765-р «О Стратегии экономического развития Сибири» ; постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2002 г. № 169 «О Федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 и до 2010 года» ; распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. № 1757-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года».

² Демографическая политика Российской Федерации направлена на увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, сохранение и укрепление здоровья населения и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране // Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года».

³ Концепция определяет, что рост территориальной мобильности населения и преодоление депопуляции требует в первую очередь содействия добровольному переселению соотечественников и иностранной рабочей силы в регионы с прогнозируемой потребностью в трудовых ресурсах, а также создания экономических условий для миграции трудовых ресурсов из перенаселенных регионов страны в регионы с дефицитом рабочей силы // распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 10.02.2017 г.) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 (ред. от 10.01.2000 г.) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» ; Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации».

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (ред. от 01.07.2014 г.) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

ственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (далее – Концепция миграционной политики)¹.

Одним из основных механизмов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации определено дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере миграции с учетом норм международного права. При этом Концепция миграционной политики в разделе «II. Условия формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации» указывает на проблемные вопросы миграционной сферы, требующие совершенствования миграционного законодательства².

Определяя семь основных направлений государственной миграционной политики, Концепция раскрывает в каждом из них перспективные направления совершенствования правового регулирования соответствующих общественных отношений.

В какой-то мере содержание положений Концепции миграционной политики было предопределено отдельными тезисами из Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (2005, 2006, 2008 и 2011 гг.).

«Рост численности населения должен сопровождаться осмысленной стратегией иммиграционной политики. Мы заинтересованы в притоке квалифицированных, легальных трудовых ресурсов. Но еще немалое число предпринимателей в России пользуются выгодами нелегальной миграции. Ведь бесправный иммигрант особенно «удобен» для неограниченной эксплуатации. Он, кстати сказать, и потенциально опасен с точки зрения правонарушений.

Однако речь должна идти не только о сокращении размеров «теневого сектора», но и о реальной пользе для всего российского государства и общества. В конечном итоге – каждый легальный иммигрант должен получить возможность стать гражданином России»³.

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена Президентом Российской Федерации от 8 июня 2012 г. № Пр-1490.

² «Миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов».

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации» // Российская газета. – 2005. – № 86.

Следует отметить, что еще до подписания Концепции миграционной политики Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 была утверждена Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа)¹, устанавливающая многие элементы правового статуса добровольного переселенца из числа иностранных граждан.

В основу концепции Государственной программы были также положены тезисы Президента Российской Федерации о том, что «приоритетом совершенствования миграционной политики остается привлечение из-за рубежа наших соотечественников. При этом необходимо все больше стимулировать приток в страну квалифицированной миграции, людей образованных и законопослушных. Переезжающие в Россию люди должны с уважением относиться к российской культуре, к нашим национальным традициям.

Но никакая миграция не решит наших демографических проблем, если мы не создадим надлежащие условия и стимулы для роста рождаемости здесь, у нас, в нашей собственной стране»².

Следует учитывать, что государственные программы являются неотъемлемым элементом системы документов государственного стратегического планирования. При этом совершенно очевидно, что правовой статус переселенцев-соотечественников, проживающих за рубежом, исходя из положений норм Конституции Российской Федерации, может быть установлен только федеральным законом или международным договором. А указанная Государственная программа является лишь стратегическим программным ориентиром по обеспечению прав соотечественников, переселяющихся в Российскую Федерацию.

Характерно, что подобного рода «стратегические» ошибки допускались ранее в иных программных документах в сфере миграции. В частности, в отсутствии доктринального документа цели миграционной политики были отражены в Программе социально-

¹ Модернизация Государственной программы была осуществлена Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289, который предусматривает расширение категорий переселенцев и мер их поддержки, а также дифференциацию этих мер по категориям переселенцев.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. // Российская газета. – 2006. – № 97.

экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)¹.

В Концепции миграционной политики получили свое отражение отдельные тезисы Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2008 и 2011 гг. «Обращаю особое внимание – надо оптимизировать организацию миграционных процессов внутри страны. И создать реальные условия для повышения мобильности российских граждан – как эффективного перераспределения трудовых ресурсов, так и обеспечения права граждан на труд.

Своего совершенствования требуют и механизмы регулирования внешней миграции. Они должны, наконец, получить правовое оформление, адекватное потребностям нашей страны, масштабам самой миграции. В Россию продолжает прибывать поток мигрантов, особенно из стран Содружества. Известно, что многие из них стремятся получить российское гражданство. В целом это позитивный процесс. Однако получение гражданства должно стать доказательством их успешной интеграции в жизнь нашего общества и восприятия его культуры и традиций»².

«Безусловным приоритетом остается и гармонизация межнациональных отношений. Но до сих пор серьезную напряженность вызывает международная и внутренняя миграция, особенно в крупных городах. Подчас это приводит к межнациональной розни и конфликтам. Необходимо устранять экономическую основу для массовой внутренней миграции, а также для концентрации внешней миграции в отдельных регионах страны. Должны быть созданы условия для опережающего развития депрессивных густонаселенных территорий»³.

Следует отметить, что действующая Концепция миграционной политики была разработана во взаимосвязи со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., Концепцией

¹ Главными целями миграционной политики являются содействие устойчивому росту экономики и сбалансированному социальному развитию страны, соблюдение интересов национальной безопасности и профилактика международного терроризма посредством регулирования миграционных процессов // распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р «О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)».

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. – 2008. – № 230.

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. – 2011. – № 290.

государственной национальной политики Российской Федерации, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.¹

Вместе с тем, Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 утверждена новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, определившая в качестве главных стратегических угроз национальной безопасности в области экономики не только незаконную миграцию, но и снижение устойчивости национальной системы расселения. В частности, государственная социально-экономическая политика предусматривает «обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан, с учетом их этнических, языковых², культурных и конфессиональных различий, совершенствование миграционного учета, обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах»³.

«Обеспечить создание условий для адаптации и интеграции иммигрантов в российское общество в целях предотвращения этноконфессиональных конфликтов» предписывают также современные государственные документы регионального стратегического планирования в сфере миграции⁴.

Примечательно, что Концепция государственной национальной политики Российской Федерации также утратила силу в связи с утверждением еще в 2012 г. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.⁵

Одними из приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации являются:

¹ Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2014 г. № 483 внесены изменения в Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.

² Одними из основных рисков для Российской Федерации является низкая степень адаптивности поздних миграционных потоков, прибывающих в Российскую Федерацию с плохим знанием русского языка, российской истории и культуры // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года».

³ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

⁴ Например, распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июня 2017 г. № 1298-р «Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года».

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

- «обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений;
- создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России»¹.

Как указывал Президент Российской Федерации В. В. Путин: «...еще одна сложная проблема, связанная с состоянием рынка труда. Это иностранная трудовая миграция. Отсутствие должного порядка не только деформирует структуру занятости, но и вызывает дисбалансы в социальной сфере, провоцирует национальные конфликты, обостряет криминогенную обстановку»². Между тем «Россия нуждается в притоке новых сил. Безусловно. Нуждается в умных, образованных, трудолюбивых людях, которые не просто хотят здесь подработать и уехать, а хотят переехать, обосноваться в России и считают Россию своей родиной»³.

На этом фоне из числа наиболее коллизионных аспектов миграционной политики следует выделить обеспечение защиты национального рынка труда в условиях реализации ст. 97 Договора о ЕАЭС⁴.

В свою очередь анализ программных документов в рассматриваемой сфере позволяет утверждать, что заявленные направления совершенствования правовых основ обеспечения миграционной политики в большинстве своем реализуются по мере исполнения плано-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики».

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. – 2013. – № 282.

³ Там же.

⁴ В соответствии со ст. 97 Договора о ЕАЭС работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом «деятельность субъектов Российской Федерации должна быть направлена на совершенствование работы по замещению рабочих мест, на которые привлекаются иностранные граждане, работниками из числа граждан Российской Федерации, в том числе путем организации их профессиональной переподготовки, переезда и переселения в целях трудоустройства в других субъектах Российской Федерации» // постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 (ред. от 30.03.2017 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения».

вых мероприятий по реализации Концепции миграционной политики¹.

Однако ряд задекларированных направлений правового обеспечения общественных отношений в сфере миграции развивается крайне медленно и бессистемно. Во многом это обусловлено применяемыми до вступления в законную силу Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» подходами к стратегическому определению целей, принципов, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации.

Так, с начала 90-х гг. прошлого столетия при государственном стратегическом планировании не использовался комплексный подход к разработке рассматриваемой системы документов, что во многом влияло не только на ситуативность принятия политических решений в сфере миграции, но и на совершенствование правовых механизмов их реализации. Наглядным примером является Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», отменивший Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» и претерпевший до настоящего времени свыше 20 изменений, включая дополнение главой VIII.1. Вместе с тем, несмотря на продление в 2016 г. действия норм указанной главы, тысячи наших соотечественников по-прежнему остаются с неурегулированным правовым статусом.

Стремление выполнить международные обязательства в отсутствии нормативно закреплённых основ государственной миграционной политики позволило в кратчайшие сроки принять Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (17 изменений и дополнений) и Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (13 изменений и дополне-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1502-р «О плане мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (отчет ФМС России исх. № КР-1/11-3470 от 29.03.2016 г.) ; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 октября 2015 г. № 2122-р «О плане мероприятий по реализации в 2016–2020 годах (второй этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (отчет МВД России исх. № 1/3739 от 30.03.2017 г.).

ний). Однако на сегодняшний день отечественное законодательство не в полной мере отвечает требованиям международных стандартов¹.

Объективная политическая потребность отказа от института прописки посредством принятия Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (16 изменений и дополнений) так и не решила проблем реализации прав граждан в сфере внутренней миграции. Мало того, законодатель спустя двадцать лет вновь создал дополнительные юридические условия для реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации².

Это притом, что пп. «в» п. 24 Концепции миграционной политики в качестве перспективного направления совершенствования законодательства определяет «обеспечение доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания».

Одной из основных проблем правового обеспечения миграционной политики является активная трансформация миграционного законодательства в рамках имеющихся, не всегда адекватно соответствующих для данных целей по предмету регулирования нормативных правовых актов.

В частности, соответствующей трансформации постоянно подвергается Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ) (свыше 80 изменений и дополнений). Причем в некоторые федеральные законы, вносящие в указанный федеральный закон изменения, в свою очередь, также по несколько раз вносились поправки, что, соответственно, увеличивает общее число изменений.

Исходя из своего названия и по предмету правового регулирования рассматриваемый Федеральный закон должен носить статусный характер, который проявляется в определении различных категорий

¹ По поручению Генеральной Ассамблеи ООН и Комиссии по правам человека были разработаны и в 1998 г. приняты «Руководящие принципы по вопросам о перемещении лиц внутри страны».

² С января 2014 г. рассматриваемый закон один из критериев отнесения жилого помещения к месту жительства гражданина определяет следующими словами: «...в которых он зарегистрирован по месту жительства» // Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Не вызывает сомнения, что данный акт носит базовый характер для всей системы миграционного законодательства, достаточно обширной по своему содержанию. Он является доминирующим в этой системе и обеспечивает, насколько это возможно, интегрирование всех иных нормативных правовых актов в сфере миграции в единую систему. Однако постоянное насыщение содержания Федерального закона № 115-ФЗ процедурными нормами во многом приводит к разрушению его системных свойств, что объективно влияет на развитие комплексного подхода к правовому обеспечению миграционной политики государства.

В целях приведения содержания Федерального закона № 115-ФЗ к его истинному предназначению в системе миграционного законодательства, из него следует исключить нормы процедурного характера, относящиеся к вопросам привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности, порядка въезда в Российскую Федерацию и выезда за пределы территории Российского государства, получения разного рода разрешительных и иных документов.

Одной из проблем, приводящей к нарушению комплексного подхода является слабая сопряженность элементов системы миграционного законодательства между собой. Отдельные элементы этой системы развиваются как бы сами по себе, без учета того, что они должны быть встроены в единую систему. Это приводит к значительному «пересечению» в правовом регулировании различных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере миграции. Например, это очень заметно при сравнении Федерального закона № 115-ФЗ и Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Речь идет не о взаимном дополнении в правовом регулировании, что в целом также имеет место и является правильным. Проблема заключается, по сути, в дублировании в правовом регулировании указанными федеральными законами вопросов визовой политики, приглашения, ограничения на въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию, определения приглашающей стороны. При этом установления своей правовой природы требуют материальные и процедурные вопросы различных мер административного принуждения, применяемых как в отношении нарушителей миграционного законо-

дательства, так и используемые в превентивных целях в рассматриваемой сфере.

Аналогичное пересечение по цели правового регулирования наблюдается в нормах Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1. Причем у законодателя не существует единообразного нормативного подхода к таким правовым категориям как «место жительства» и «место пребывания»¹.

Прослеживается парадоксальная ситуация, когда законодателем, несмотря на схожесть целей двух видов учетов, установленных указанными нормативными правовыми актами, искусственно дифференцирован единый подход к миграционному учету населения в Российской Федерации.

Несмотря на то, что большинство направлений Концепции миграционной политики, предусматривающих совершенствование законодательства в сфере миграционных отношений, реализовано, некоторые весьма значимые понятия (определения видов миграции и мигрантов) продолжают оставаться за пределами правового поля. Их ненормативное состояние не позволяет развиваться системе подзаконных актов в сфере миграции.

Отсутствие комплексного подхода к правовому обеспечению миграционной политики государства наблюдается и по другим вопросам, касающимся развития миграционного законодательства. В частности, недостаточно сбалансировано развиваются отдельные элементы системы миграционного законодательства.

Прежде всего, это касается явных пробелов, которые охватывают иногда не какой-то один вид отношений, а подчас целые блоки таких

¹ Например, «место жительства физического лица – адрес (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома, квартиры), по которому физическое лицо зарегистрировано по месту жительства в порядке, установленном законодательством Российской Федерации». При отсутствии у физического лица места жительства на территории Российской Федерации для целей Налогового кодекса Российской Федерации место жительства может определяться по просьбе этого физического лица по месту его пребывания. Налоговый кодекс Российской Федерации (Ч. 1) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ.

В соответствии со ст. 20 Гражданского кодекса Российской Федерации «местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает». При этом нет однозначного ответа и на вопрос о критериях для определения факта преимущественного проживания. Гражданский кодекс Российской Федерации (Ч. 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.

отношений в сфере миграции. Например, за пределами законодательного регулирования по-прежнему остаются миграции в особых условиях, в том числе в условиях чрезвычайного и военного положений. В качестве прототипа данного блока может служить статусный Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». Вместе с тем на законодательном уровне не закреплены такие основополагающие институты особых условий как эвакуация населения, административное отселение из зоны военного конфликта, интернирование, репатриация.

Тем не менее, при всем многообразии обозначенных проблем правового обеспечения миграционной политики особую озабоченность вызывает состояние базового документа государственного стратегического планирования в сфере миграции.

Следует признать, что на сегодняшний день Концепция миграционной политики не отвечает надлежащим требованиям, поскольку разрабатывалась до принятия Федерального закона № 172-ФЗ. При этом совершенно очевидно, что именно на основе соответствующего надлежащего документа государственного стратегического планирования должны развиваться перспективные направления совершенствования законодательства в сфере миграции¹.

Таким образом, актуальные документы государственного стратегического планирования в последнее время ориентируют полномочных исполнителей на совершенствование механизмов регионального развития, включая системы безопасности стратегически важных регионов страны за счет селективной миграции, обеспечение адаптации и интеграции мигрантов в принимающем обществе, противодействия угрозам этнокультурной безопасности коренного российского населения.

¹ Для преодоления существующей ситуации в сфере неопределенности наиболее важных направлений совершенствования правового обеспечения миграционной политики представляется целесообразным на первоначальном этапе подготовить сценарные прогнозы развития миграционной ситуации в стране. Это позволит создать оптимальную модель правового регулирования миграционных отношений на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Далее утвердить основы государственной политики Российской Федерации в сфере миграции. После их общественного обсуждения надлежит разработать Федеральную миграционную программу, в которой закрепить соответствующий инструментарий, раскрывающий задачи полномочных государственных органов, формы и методы их реализации, предусмотреть необходимые этапы для достижения поставленных целей.

РАЗДЕЛ 3. МИГРАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ИХ РЕГУЛИРОВАНИЕ В НОРМАХ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И РЯДЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

§ 1. Внешняя трудовая миграция и ее закрепление в общепризнанных принципах и нормах международного права

К субъектам внешней трудовой миграции как одного из видов международной миграции относятся трудящиеся-мигранты – лица, которые занимались, занимаются или будут заниматься оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве, гражданами которого они не являются.

Международно-правовому регулированию правового статуса трудящихся-мигрантов посвящен ряд соглашений, заключенных в рамках специализированного учреждения ООН – Международной организации труда МОТ, одной из задач которой является защита интересов трудящихся, работающих за границей, а также способствование осуществлению программ, обеспечивающих полную занятость путем «передвижения рабочих, включая миграцию, в целях устройства на работу». Основными из них являются Конвенции МОТ № 118 о равноправии граждан страны, иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения 1962 г., Конвенции МОТ № 143 о злоупотреблении в области миграции и обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.

В соответствии с п. 1 ст. 11 Конвенции МОТ № 97 термин «трудящийся-мигрант» означает «лицо, которое мигрирует из одной страны в другую с намерением получить работу, иначе чем на собственный счет, и включает всякое лицо, допускаемое в соответствии с законом в качестве трудящегося-мигранта». Как видим, официальное определение трудящихся-мигрантов сформулировано недостаточно четко и страдает некоторой тавтологией. Тем не менее, оно дает общее представление о том, кого можно относить к данной категории мигрантов.

В соответствии с п. 2 ст. 11 Конвенции установлено, что данное соглашение не применяется к приграничным работникам, лицам свободных профессий, въезжающих на короткий срок, а также к артистам и морякам. Подобное уточнение позволяет полагать, что на данные категории трудящихся определение, сформулированное в п. 1 ст. 11 Конвенции, не распространяется.

Конвенциями МОТ установлено, что государства, ратифицировавшие их, обязаны соблюдать основные права человека всех трудящихся-мигрантов, а также предоставлять им без дискриминации по признаку национальной расы, религии или пола условия не менее благоприятные чем те, которыми пользуются его собственные граждане, в отношении заработной платы, рабочего времени, оплачиваемых отпусков, возврата принятия на работу, профессионального обучения, жилищного вопроса, принадлежности к профессиональным союзам, социального обеспечения: налогов, судопроизводства.

В частности, ст. 3 Конвенции МОТ № 118 предусмотрено, что каждое государство-член МОТ, на территории которого Конвенция имеет силу, предоставляет гражданам любого государства-члена МОТ, ратифицировавшего данную Конвенцию, одинаковые права со своими гражданами как в отношении распространения на них законодательства, так и в отношении прав на социальные пособия.

Национальный режим действует по отношению к трудящимся-мигрантам и в вопросах обеспечения их занятости. Так, согласно ст. 8 Конвенции МОТ № 143 трудящийся-мигрант, находящийся в стране на законных основаниях, пользуется равенством обращения с местным населением по предоставлению работы, а также временной работы в случае безработицы и переподготовки.

Вместе с тем, трудящиеся-мигранты и члены их семей обязаны соблюдать законы и правила государства работы по найму, а также уважать культурную самобытность жителей этого государства.

В целях действенного создания равных возможностей трудящихся-мигрантов в отношении ряда их экономических и социальных прав с гражданами принимающей страны, государства-участники Конвенции МОТ № 143 обязались разрабатывать национальную политику, направленную на содействие при помощи методов, соответствующих национальным условиям и практике, обеспечению равенства обращения в отношении труда и занятий социальной защиты, профсоюзных и культурных прав, индивидуальных и коллективных свобод для лиц, находящихся на законном основании на их территориях в качестве трудящихся-мигрантов или членов их семей.

С тем, чтобы способствовать разработке и применению такой политики, государства-участники Конвенции МОТ № 143 обязались вводить законы и осуществлять программные преобразования, которые могут быть рассчитаны на обеспечение реализации данной политики:

- поощрять программы образования и развивать иную деятельность, направленную на возможно более полное ознакомление трудящихся-мигрантов с принятой политикой, с их правами и обязанностями, а также с деятельностью, направленной на оказание им эффективной помощи в деле осуществления и защиты их прав;

- проводить социальную политику, соответствующую национальным условиям и практике, позволяющую трудящимся-мигрантам и их семьям в равной мере пользоваться преимуществами, предоставляемыми гражданам страны, с учетом тех особых потребностей, которые они могут использовать до тех пор, пока не приспособятся к условиям страны, предоставляющей работу;

- принимать меры с целью содействия и поощрения усилий трудящихся-мигрантов и их семей к сохранению их национальной и этнической сущности и их культурных связей со страной происхождения, включая возможность предоставления детям мигрантов определенных знаний их родного языка.

Начиная со Всеобщей декларации прав человека 1948 г., провозглашающей семью естественной и основной ячейкой общества, имеющей право на защиту со стороны общества и государства, большинство международных документов, касающихся прав человека, содержат положение по защите единства семьи. Данное положение имеет особую значимость для трудящихся-мигрантов, которые, как правило, вынуждены жить врозь со своими семьями. В соответствии со ст. 13 Конвенции МОТ № 143 каждое государство-участник должно принять все необходимые меры в рамках своей компетенции и сотрудничать с другими государствами-членами МОТ, ратифицировавшими Конвенцию, в целях содействия воссоединению семей всех трудящихся-мигрантов, проживающих на его территории на законном основании.

Международной организацией труда было также подготовлено несколько рекомендаций, дополняющих вышерассмотренные Конвенции. Среди них необходимо выделить Рекомендации МОТ № 86 о трудящихся-мигрантах 1949 г. и Рекомендации МОТ № 151 о трудящихся-мигрантах.

В Рекомендации МОТ № 86 содержится предложение государствам-членам МОТ развивать и использовать все возможности найма и способствовать с этой целью распределению в международном масштабе рабочей силы и в особенности ее перемещению из стран, избыливающих ею, в страны, где в ней наблюдается недостаток. При

этом отбор трудящихся-мигрантов должен производиться с условием наименьших ограничений миграции, обеспечивая в то же время пригодность трудящихся-мигрантов к требуемой работе.

В Рекомендации МОТ № 86 предусмотрен национальный режим в отношении прав трудящихся-мигрантов на работу по найму и на медицинское обслуживание, а также содержится ряд предложений по поводу мер, облегчающих миграцию данной категории переселенцев.

Так, согласно параграфу 11 указанной Рекомендации, мигрантам и членам их семей должен облегчаться допуск к пользованию средствами развлечений и социально-бытового обслуживания; кроме того, в соответствующих случаях должны приниматься меры по обеспечению мигрантам права на особые льготы в начальный период обоснования в стране иммиграции. В соответствии со ст. 14 Приложения к Рекомендации МОТ № 86 соответствующие органы власти территории иммиграции по возможности принимают меры, направленные на облегчение мигрантам и членам их семей приспособления к климатическим, экономическим и социальным условиям страны и упрощение делопроизводства по их натурализации.

В Рекомендации МОТ № 86 отражен принцип единства семьи, однако, в наиболее развернутом виде он представлен в Рекомендации МОТ № 151. В параграфах 13–19 раздела А данной Рекомендации содержатся меры, которые необходимо принимать для содействия скорейшему воссоединению семей трудящихся-мигрантов. Например, в соответствии с параграфом 6 Рекомендации для облегчения скорейшего воссоединения семей каждое государство-член МОТ должно в рамках своей политики жилищного строительства учитывать потребности трудящихся-мигрантов и их семей и оказывать им содействие в получении жилья, отвечающего нормам, обычно применяемым к трудящимся, являющимися гражданами принимающей страны.

В Рекомендации МОТ № 151 также более подробно рассмотрены вопросы, связанные с занятостью трудящихся-мигрантов и их видом на жительство. Согласно параграфу 30 Рекомендации государства-члены МОТ должны, по мере возможности, воздерживаться от выселения в связи с недостаточностью ресурсов или положением на рынке занятости трудящихся-мигрантов, законно допущенных на их территорию. Потеря же работы трудящимся-мигрантом не должна сама по себе повлечь за собой отмену их вида на жительство.

Трудящемуся-мигранту в случае потери работы, как минимум в течение периода, когда он может иметь право на пособие по безра-

ботице должно предоставляться время для нахождения другой работы и, соответственно, должен продлеваться вид на жительство.

Помимо вышеназванных международно-правовых документов, принятых под эгидой Международной организации труда, 18 декабря 1990 г. в Нью-Йорке в рамках ООН была подписана Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Положения этой Конвенции применяются в течение всего процесса миграции трудящихся-мигрантов и членов их семей, который включает подготовку к миграции, выезд, транзит и весь период пребывания и оплачиваемой деятельности в государство происхождения или государство обычного проживания.

В Международной конвенции 1990 г. более удачно, чем в Конвенции МОТ № 97, дано определение «трудящимся-мигрантам». Согласно п. 1 ст. 2 ч. 1 Конвенции этот термин означает лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является.

В Международной конвенции 1990 г. также даны определения понятий «приграничный трудящийся», «сезонный трудящийся», «моряк», трудящийся на проекте», «трудящийся целевого найма», «трудящийся, работающий по найму». В соответствии с указанным документом, данная категория трудящихся попадает под определение, содержащееся в п. 1 ст. 2 Конвенции.

Если в Конвенции МОТ в общем говорилось о соблюдении основных прав и свобод трудящихся-мигрантов, то в Международной конвенции 1990 г. эти права представлены в развернутом виде.

Государства-участники Конвенции обязуются в соответствии с международными документами по правам человека уважать и обеспечивать права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые находятся на их территории или под их юрисдикцией, без какого бы ни было различия как в отношении пола, расы, цвета кожи, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального, этнического или социального происхождения, гражданства, возраста, экономического, имущественного, семейного положения, так и по любому другому признаку.

В то же время ст. 3 Международной конвенции 1990 г. предусмотрено, что положения данного соглашения не применяются к следующим категориям лиц:

а) к лицам, направленным или нанятым международными организациями и учреждениями, или лицам, направленным или нанятым ка-

ким-либо государством вне его территории для выполнения официальных функций, допуск и статус которых регулируется общим международным правом или конкретными международными соглашениями или конвенциями;

б) к лицам, направленным или нанятым государством, или от его имени вне его территории, которые участвуют в осуществлении программ развития или других программ сотрудничества, допуск и статус которых регулируется соглашением с государством работы по найму и которые в соответствии с этим соглашением не считаются трудящимися-мигрантами;

с) к лицам, проживающим не в государстве своего происхождения и выступающим в качестве инвесторов;

д) к беженцам и лицам без гражданства, если такое применение не предусмотрено в соответствующем национальном законодательстве или международных документах, действующих в отношении соответствующего государства-участника;

е) к учащимся и стажерам;

ф) к морякам и трудящимся, занятым на стационарной прибрежной установке, которым не было выдано разрешение на проживание и участие в оплачиваемой деятельности в государстве работы по найму.

В ч. III Конвенции перечислены политические, гражданские, экономические, социальные и культурные права трудящихся-мигрантов, а также предоставлены правовые гарантии защиты их прав. Положения ч. III Конвенции в полной мере соответствуют положениям, содержащимся во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., Международном пакте об экономических и социальных и культурных правах 1966 г.

Вместе с тем в ст. 2 Международной конвенции 1990 г. не содержится требований относительно законности нахождения трудящегося-мигранта в государстве-реципиенте. Следовательно, определение, содержащееся в ст. 2 Международной конвенции 1990 г., распространяется как на трудящихся-мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность на территории принимающего государства на законных основаниях, так и на тех, кто трудится, находясь в нелегальном положении.

В ч. IV Конвенции установлен ряд дополнительных прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, имеющих документы или посто-

янный статус в государстве работы по найму. В частности, они имеют право быть полностью информированными государством происхождения или государством работы по найму еще до своего отъезда или самое позднее в момент их выезда в государство работы по найму о всех условиях их пребывания и оплачиваемой деятельности, которой они могут заниматься, а также относительно требований, которые они должны соблюдать в государстве работы по найму.

Что касается заработка трудящихся-мигрантов и членов их семей, то государства-участники Конвенции обязуются принимать надлежащие меры с целью устранения двойного налогообложения заработанных средств и сбережений данной категории внешних мигрантов.

Также в Конвенции предусмотрено право трудящихся-мигрантов переводить свои заработанные средства и сбережения из государств работы по найму в государство происхождения или любое другое государство. Такие переводы должны производиться в соответствии с процедурами, установленными применяемым законодательством соответствующего государства и в соответствии с применяемыми международными соглашениями. Соответствующие государства должны принимать надлежащие меры для облегчения техники таких переводов.

В Конвенции о статусе беженцев 1951 г., а также в Конвенциях, касающихся правового положения трудящихся-мигрантов, содержатся положения, направленные на ограничение и предотвращение незаконной миграции данных категорий переселенцев.

Так, в соответствии со ст. 31 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. государства-участники не налагают взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев, прибывших непосредственно из территории, на которой их жизни или свободе угрожает опасность, въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания.

В Преамбуле Конвенции о защите всех прав трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. говорится о том, что гуманитарные проблемы, связанные с миграцией, являются еще более острыми в случае незаконной миграции, в связи с чем необходимо поощрять деятельность, направленную на искоренение незаконных или тайных передвижений и перевозок трудящихся-мигрантов.

В соответствии с положениями, содержащимися в Конвенциях МОТ, государства-участники должны принимать все необходимые меры, как в рамках своей юрисдикции, так и во взаимном сотрудничестве, для пресечения тайного передвижения мигрантов, ищущих работу, и лиц, нанимающих трудящихся, иммигрировавших в незаконном порядке. В связи с этим в рамках национального законодательства должны быть предусмотрены внутригосударственные меры для эффективного выявления незаконной занятости трудящихся-мигрантов и для определения и применения административного, гражданского и уголовного наказания, включая тюремное заключение, в отношении незаконного использования труда мигрантов, организации их незаконного передвижения, также сознательного оказания помощи такой миграции, будь то с целью получения прибыли или нет.

Кроме того, государства-участники рассмотренных Конвенций в случае, когда в пределах их территории находятся трудящиеся-мигранты и члены их семей, не имеющие постоянного статуса, должны принимать надлежащие меры, направленные на упорядочение положения таких лиц в соответствии с применяемым национальным законодательством и двусторонними или многосторонними соглашениями.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что в международно-правовых актах, регулирующих процессы трудовой миграции, отсутствует определение термина «незаконный трудящийся-мигрант».

В Международной конвенции 1990 г. закреплена норма о необходимости пресечения найма трудящихся-мигрантов, «не имеющих постоянного статуса», а также о применении санкций в отношении нанимателей таких трудящихся. Вместо дефиниции «незаконный трудящийся-мигрант» необходимо применять термин «трудящийся-мигрант, не имеющий постоянного статуса».

Международно-правовое регулирование внешней трудовой миграции представляет собой совокупность международных норм, принятых в рамках специализированных международных организаций системы ООН, а также двусторонних соглашений между государствами по вопросам сотрудничества в сфере миграции.

В целях соблюдения положений Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. на внутригосударственном уровне необходимо закре-

пить дополнительные права в области прав трудящихся мигрантов. При принятии на внутригосударственном уровне норм в области трудовой миграции необходимо учитывать Рекомендации МОТ № 86 и Рекомендации МОТ № 151 в которых отражен принцип единства семьи. В вопросах регулирования трудовой миграции на международном и внутригосударственном уровнях требуется нормативное закрепление института, связанного с избежанием двойного налогообложения.

§ 2. Особенности регулирования миграционных процессов в ряде зарубежных стран

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) – региональная международная организация, основанная в 2001 г. лидерами Китая, России, Казахстана, Таджикистана, Киргизии и Узбекистана. С 1 января 2004 г. она начала функционировать как полноценная международная структура, обладающая собственными рабочими механизмами, персоналом и бюджетом. 10 июля 2015 г. в ШОС вступили Индия и Пакистан.

Главные задачи организации – укрепление стабильности и безопасности на широком пространстве, объединяющем государства-участников, борьба с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом, наркотрафиком, развитие экономического сотрудничества, энергетического партнерства, научного и культурного взаимодействия. В настоящее время ШОС практикует сотрудничество в различных сферах, в том числе и в сфере миграции.

Как отмечают эксперты, ШОС удалось за короткий срок «стать заметным фактором региональной и мировой политики»¹. Укрепление всестороннего сотрудничества в рамках ШОС является важнейшей внешнеполитической задачей России, что отражено в Концепции внешней политики России². При этом на повестке не только углубление политического взаимодействия, но и активное использование гуманитарной составляющей, в том числе и в сфере миграции, для создания прочной основы всестороннего сотрудничества.

Миграционные процессы в границах ШОС характеризуются особенностями, не только отличающими их от миграционных процессов

¹ Трифонов В. И. Особенности взаимодействия России и Китая на современном этапе. М., 2011. С. 39.

² Утверждена Президентом Российской Федерации 12 февраля 2013 г. // URL: www.garant.ru.

в других регионах мира, но и позволяющими говорить о перемещениях населения между странами ШОС как об особой миграционной системе. Из этого следует, что миграционные процессы для стран – членов ШОС предстают в ракурсе их связи с угрозами национальной, экономической и общественной безопасности.

Именно поэтому в Декларации о создании ШОС 2001 г. (а также в Санкт-Петербургской декларации (2002 г.), Хартии ШОС (2002 г.) и Астанинской декларации ШОС (2005 г.) миграционные процессы упоминаются только в контексте общей борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. В то же время в Московской (2003 г.) и Ташкентской (2004 г.) декларациях, Шанхайской декларации пятилетия ШОС (2006 г.), Бишкекской (2007 г.), Душанбинской (2008 г.) и Екатеринбургской (2009 г.) декларациях ШОС миграционные процессы не упоминаются вообще.

Иными словами, миграционные процессы попадают в фокус внимания ШОС, только если речь идет о проблемах регулирования нелегальной миграции, непосредственно связанной с транснациональной преступной деятельностью: организованной преступностью, в том числе вооруженными формированиями исламских экстремистов, и наемничеством; наркотрафиком; торговлей людьми; контрабандой оружия. Во всех без исключения странах эти проблемы имеют место, и поиск путей их решения входит в актуальную политическую повестку уже не первый год.

Сегодня одной из актуальных проблем в странах ШОС является регулирование миграционных процессов в каждой из стран-участниц, характеризующихся особенностями, не только отличающими их от миграционных процессов в других регионах мира, но и позволяющими говорить о перемещениях населения между странами ШОС как об особой миграционной системе. На сегодняшний день государствами-членами ШОС уже предпринят ряд конкретных шагов в области совместного регулирования миграционных процессов.

Так, в Китае действует авторитарная модель правового регулирования миграционной ситуации, которая предполагает жесткий государственный контроль в сфере миграции, например, ограничение свободы передвижения. Трудовые права работников в Китае ограничены пропиской, т. е. жесткой привязкой граждан к постоянному месту жительства. Установленный порядок прописки требует разрешения административных органов на проживание, устройство на работу

и учебу, приобретение в собственность жилья, что существенно нарушает международные права человека.

Основными особенностями официальной миграционной политики КНР являются: укрепление своих позиций на мировом рынке трудовых услуг; борьба с нелегальной эмиграцией; активная защита прав китайских граждан за рубежом; поощрение переселившихся за границу ученых к возвращению на историческую родину.

Расширение экспорта трудовых услуг – важная составляющая стратегии выхода национального китайского бизнеса вовне (выдвинута в 2000 г. Цзян Цзэминем) и означает товарную экспансию на внешних рынках; экспорт рабочей силы; импорт сырья и высоких технологий.

Китайское правительство обеспокоено наличием избыточной рабочей силы внутри страны. С начала 80-х гг. прошлого века КНР проводит целенаправленную политику освоения зарубежных рынков трудовых ресурсов, активно поддерживая своих граждан в организации собственного бизнеса за рубежом, требуя от них изучения иностранных технологий и повышения квалификации и др.

Одним из принципов регулирования внутренней миграции в Киргизской Республике является обеспечение закрепленных в конституции страны прав человека, в частности, прав на свободный выбор места жительства и места пребывания, свободу передвижения, личную свободу и безопасность.

Индия – огромная по площади и населению страна с низким уровнем урбанизации. Большая часть населения, в особенности сельского, имеет скромные возможности для существования, поэтому поездки в другие территории на заработки – один из немногих способов прокормить себя и семью. Несмотря на существование специальных программ по развитию сельских территорий, законодательство и политика индийского правительства не решают многих острых проблем, касающихся уровня жизни значительной части населения страны.

С 1999 по 2017 гг. миграционные потоки между индийскими штатами возросли более чем наполовину, из них перемещения внутри – на 32,6 %, между штатами – на 29,5 %. И хотя внутри страны население перемещается все активней, существенного притока человеческого капитала из-за рубежа не наблюдается. При этом основу иностранных мигрантов составляют выходцы из соседних с Индией стран. В миграционных потоках преобладает мужское население, для которого главной причиной перемещения является поиск работы (для

женщин – замужество). Растет доля миграционных потоков из сельской местности в города, но по-прежнему велики показатели перемещения непосредственно внутри сельской части страны.

Несовершенство системы миграции внутри страны и низкие уровни социального развития обусловили отток рабочей силы за рубеж. Наибольший поток эмигрантов направляется из Индии в Объединенные Арабские Эмираты, Саудовскую Аравию, Кувейт, Оман, Бахрейн, Катар, Малайзию.

Денежные переводы индийских работников, поступающие из-за рубежа, положительно влияют на бюджет страны, что свидетельствует о высоком уровне оплаты труда мигрантов за границей. В 1999–2015 гг. денежные переводы составили более 15 млрд долл. США. По объемам денежных переводов Индия обогнала такие страны, известные «своими мигрантами», как Мексика, Филиппины и Турция.

Однако в области миграции рабочей силы индийское правительство способно лишь облегчить режим перемещения внутри страны и за рубеж. Недавно были внесены некоторые поправки в законодательство, дающие право на получение двойного гражданства для жителей Индии, а также упрощающие выезд рабочих в ряд государств. Однако эти меры не более чем попытка решить существующие проблемы беднейших слоев населения за счет предоставления возможности «подзаработать на стороне».

Южно-Африканская Республика (ЮАР) – одна из самых богатых стран континента, долгое время являвшаяся центром притяжения мигрантов, основное число которых занято было в угледобывающей отрасли. В 1970–1980 гг. после принятия мер по снижению зависимости от трудовых мигрантов, удельный вес иностранных рабочих в угольной промышленности сократился с 77 % до 40 %.

ЮАР по-прежнему остается страной-реципиентом для людей, приезжающих сюда на постоянное место жительства, но для такой категории лиц существенными факторами стали профессия и квалификация. Иммиграционная программа в ЮАР на сегодняшний день довольно жесткая. Прежде всего, это обусловлено огромным потоком неквалифицированной рабочей силы после падения режима апартеида. Сейчас данная проблема особенно обострилась в связи с повышением этой категории работников. В то же время в ЮАР существует спрос на таких специалистов, как радиотехник, программист, автомеханик, наладчики и сборщики различного оборудования, лица, умеющие пользоваться компьютером.

Режим апартеида в Южной Африке в свое время лишил негритянское население доступа к высококачественному образованию, что теперь стало причиной кадрового дефицита. Сейчас система образования в ЮАР пытается справиться с этой проблемой, а также с утечкой из страны квалифицированных специалистов. Если в 1982–1992 гг. 70 тыс. человек покинули страну, то в 2000–2017 гг. их было уже свыше 300 тыс. Сегодня только в Великобритании постоянно проживают 1,4 млн южноафриканцев. Примерно 50 % южноафриканцев, живущих в других странах, имеют высшее образование.

Международная организация по миграции считает, что количество эмигрантов во всем мире за последние 30 лет более чем удвоилось. При этом африканцы покидают свои страны вынужденно – из-за военных конфликтов или бедности. Эмигранты из ЮАР, кроме того, также называют причиной выезда высокий уровень преступности внутри страны; белые эмигранты жалуются на предоставление черному населению особых привилегий.

Активность в области научных исследований в ЮАР по-прежнему высока, но отъезд врачей и медицинского персонала сказывается на регионе довольно серьезно. По данным *British Medical Journal*, ежегодно Африку покидают 23 тыс. медицинских работников, 10 % врачей в канадских госпиталях являются южноафриканцами, а в Великобритании в 2000–2017 гг. самое большое количество разрешений на работу получили медсестры из ЮАР и Зимбабве. Все это приводит к нехватке специалистов во многих государственных клиниках и госпиталях.

И хотя причинами эмиграции населения из ЮАР являются преступность, низкий уровень жизни и наличие безработицы, по сравнению с другими африканскими государствами ЮАР считается наиболее развитой страной, что и служит основной причиной притока в нее людских ресурсов из других регионов континента.

Таким образом, можно сделать вывод, что одной из актуальных проблем в странах ШОС является регулирование миграционных процессов в каждой из стран-участниц, характеризующихся особенностями, не только отличающими их от миграционных процессов в других регионах мира, но и позволяющих говорить о перемещениях населения между странами ШОС как об особой миграционной системе. На сегодняшний день государствами-членами ШОС уже принят ряд конкретных шагов в области совместного регулирования миграционных процессов.

Миграционная политика в США возникла вместе с Декларацией независимости 1776 г. и на протяжении более чем двух веков менялась в зависимости от экономической ситуации страны.

Основными источниками в области миграционной политики США являются¹: Закон о беженцах (1980 г.), Иммиграционный закон (1990 г.), Закон о нелегальной миграции и ответственности иммигрантов (1996 г.), Закон о всесторонней иммиграционной реформе (2006 г.) и др.

Основными направлениями современной миграционной политики США являются²:

- модернизация и расширение преференций на федеральном уровне;
- упрощение системы выдачи виз высококвалифицированным мигрантам;
- борьба с нелегальной миграцией;
- формирование нормативной базы работы с вынужденными мигрантами;
- адаптация, ассимиляция и образование мигрантов.

В США активно используются режимы временного пребывания в стране (для высококвалифицированных работников – до 6 лет; для остальных – 3 года). Следует отметить, что работодатели обязаны вычитать из зарплаты мигрантов федеральный налог на заработную плату и проверку подлинности миграционных документов они не проводят.

В 2002 г. Служба иммиграции и натурализации была выведена из ведомства Министерства юстиции и передана Министерству национальной безопасности. Отдел пограничного контроля Службы иммиграции стал самостоятельным звеном в рамках Министерства безопасности. В Министерстве внутренней безопасности задачи по регулированию миграционных процессов были разделены между Управлением безопасности границ и перевозок (BTS) и Бюро гражданства и иммиграции (BCIS).

Управление безопасности границ и перевозок включает в себя Бюро таможенного и пограничного контроля (BCBP), главной задачей которого является предупреждение проникновения в страну террористов и их оружия; и Бюро расследований нарушений таможенно-

¹ Основы миграционной политики : учебно-методич. пособие / под общ. ред. И. Н. Барцица, В. К. Егорова, К. О. Ромадоновского и др. М., 2010. С. 368.

² Там же. С. 371.

го и миграционного законодательства (BICE), которое занимается обеспечением задержания и депортации нелегальных мигрантов.

Для контроля над деятельностью BCIS создана система парламентских представителей по вопросам гражданства и иммиграции, функции которых состоят в содействии частным лицам и работодателям в решении спорных вопросов и подготовке предложений по изменению административной практики.

Законом об иммиграции США от 1990 г.¹ была введена система преференциальных категорий, основанных на родстве, и система квотирования и преференций трудовой иммиграции.

Преференции, основанные на родстве, включают прямых родственников – граждан США (супруги, вдовы и вдовцы, если прожили со своими супругами минимум два года), не состоявших в браке детей до 21 года, родителей граждан США, достигших 21 года.

Преференции трудовой миграции предоставляются²:

- лицам с выдающимися способностями в области науки, искусства и образования, бизнеса или спорта;
- лицам с высоким уровнем образования;
- священнослужителям;
- квалифицированным специалистам, недавним выпускникам учебных заведений по ряду специальностей, лицам с дипломами, соответствующими степени бакалавра.

Миграция приобретает все большее значение как на национальном уровне, так и на уровне Европейского союза. Сокращение численности европейского населения, а также его старение вносят свой вклад в понимание необходимости иммиграции как фактора демографического, социального и экономического развития Европы. В этой связи европейский практический опыт приобретает особое значение, поскольку является основой для дальнейшего обсуждения и усовершенствования принимаемых мер. В этих условиях государства Европейского союза (далее – ЕС), и особенно **Федеративная Республика Германии**, прилагают значительные усилия по поиску сбалансированного и всестороннего подхода к регулированию миграции.

Стремительный поток мигрантов и беженцев 2014–2016 гг. – самый серьезный вызов для Европы со времен Второй мировой войны, причем основной удар пришелся по Германии¹.

¹ Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003. С. 229–231.

² Основы миграционной политики ... С. 369.

Ситуацию осложняла внутренняя миграция в ЕС: в Германию приезжают мигранты из стран, лишь относительно недавно вошедших в Евросоюз, – Болгарии, Румынии и др., на которых приходится 36 % от общего числа мигрантов. Болгары и румыны приезжают как гастарбайтеры, но вскоре выясняется, что работать необязательно – можно жить на пособие². По сравнению с 2014 г., в 2015 число незаконных въездов в ФРГ выросло на 75 %.

Статус беженца означает пособие размером выше 300 евро плюс пособие на ребенка в возрасте до шести лет – 84. Кроме того, могут предоставить жилье, приобретаемое на средства налогоплательщиков. В среднем один беженец обходится Германии примерно в две тысячи евро в месяц³.

Количество нелегальных въездов на территорию ФРГ достигло рекордного уровня, в 2014 г. одна только федеральная полиция зарегистрировала свыше 57 тыс. таких случаев, в 2016 г. удалось предотвратить почти 80 тыс. незаконных въездов. Большинство нелегальных мигрантов прибывают из Сирии, Сербии, Сомали и др.

В результате принятия Закона об иностранцах 1990 г., на смену одного, базового, разрешения на проживание пришли «разрешение на проживание, не временное», выдаваемое иностранцам, иммигрирующим на федеральную территорию для постоянного пребывания, и «временное разрешение на проживание», выдаваемое для целей временного пребывания. Этот Закон оговорил правила иммиграционного контроля, был определен список безвизовых стран, если их граждане находились бы в Германии менее трех месяцев. Преимуществом данного закона было то, что иностранец мог, в соответствии с четкими критериями, определить собственные возможности получения права постоянного проживания. Вместе с тем, количество процедурных регулировок выросло в пять раз, что привело к значительному усложнению процесса. Например, переход от временного разрешения, выдаваемого студентам, к разрешению более длительного характера оказывалось очень сложным для осуществления.

В 2005 г. был принят Закон об управлении и ограничении иммиграции⁴, за счет которого был облегчен въезд для высококвалифицированных иммигрантов из стран, не входящих в ЕС, в частности, из

¹ URL: www.lenta.ru.

² URL: www.dw.com.

³ Там же.

⁴ URL: www.worksdoclad.ru.

стран Восточной Европы и Азии. В то же время, для рабочих с низким уровнем квалификации и для неквалифицированных иностранцев правила въезда в Германию ужесточились. Были введены две измененные формы вида на жительство: право на пребывание и вид на жительство¹.

В настоящее время существует базовое условие статуса пребывания, разрешение на поселение и согласно Закону об иностранцах 1990 г. разрешение на проживание, которое, однако, поделено на 35 различных форм.

После слушаний экспертов в мае 2007 г. (Комитет внутренних дел 16(4)209), Бундестагом был принят закон о преобразовании директив ЕС относительно проживания и убежища, изменивший требования в отношении иммиграции на территорию федерации. Было преобразовано 11 директив ЕС, а также внесены некоторые изменения в различные существующие законы.

Разрешения на проживание для временного или постоянного пребывания в Германии могут быть выданы с целью воссоединения семьи, учебы и профессиональной подготовки, трудоустройства.

Что касается последней категории, нужно отметить, что непременным условием для получения разрешения является доказательство особых способностей. Немецким законом уточняется ряд различных категорий лиц, отвечающих данному критерию, включая: квалифицированных лиц;² членов правлений; лиц, занятых в науке, исследовании и развитии; лиц, занятых в бизнесе; ученых и творческих работников; профессиональных спортсменов и профессиональных тренеров, работающих в спортивных клубах Германии; журналистов; волонтерские службы и лиц, нанятых для благотворительных или религиозных целей; лиц, направляемых работодателем, расположенным за рубежом на сроки до трех месяцев в рамках 12-месячного периода для выполнения службы, такой как установка или ремонт машинной техники и тому подобное; медсестер и лиц, обеспечивающих уход за престарелыми, нанятых на основании соглашения со страной происхождения; квалифицированных сотрудников с образованием на уровне университета или технического колледжа, либо с сопостави-

¹ URL: www.dw.com.

² В соответствии со ст. 19 Закона к квалифицированным лицам относятся: ученые со специальными техническими познаниями, преподаватели или научные сотрудники, занимающие особые должности, специалисты и члены правлений с особым профессиональным опытом и получающие заработную плату, превышающую установленный лимит.

мой квалификацией, в рамках обмена сотрудниками, осуществляемого международными действующими предприятиями; квалифицированных сотрудников международных действующих предприятий, прошедших профессиональную подготовку для работы за рубежом¹.

Положение о занятости также допускает въезд для выполнения определенных видов деятельности, не требующих экспертных знаний, включая: сезонный труд; работу помощником по хозяйству; помощь в ведении домашнего хозяйства лицам, нуждающимся в заботе; социальную работу.

Также под действие положений, разрешающих въезд и пребывание, попадают лица, относящиеся к германским этническим группам в восточно-европейских странах либо в странах бывшего Советского Союза, лица, перемещенные во время Второй мировой войны и их потомки, и иностранцы, прожившие на территории федерации в несовершеннолетнем возрасте и имеющие право вернуться после длительного отсутствия.

В 2009 г. была принята Директива ЕС по вопросам иммиграционной политики в отношении работников из третьих стран, которая предусматривала определенные ограничения миграционного потока. Согласно общеевропейскому законодательству первоочередное право на получение работы и права на проживание в странах-участницах имели только граждане этих стран. С апреля 2012 г. в стране введена «Голубая карта ЕС» – новая форма вида на жительство для квалифицированных специалистов с высшим образованием, первоначально дающая возможность проживания в стране на протяжении 4-х лет². В августе 2012 г. была значительно упрощена процедура получения вида на жительство для предпринимателей и инвесторов, изменилась ситуация с предоставлением работы выпускникам немецких вузов³.

13 сентября 2013 г. начал действовать новый Закон о поздних переселенцах, содержащий правила иммиграции для них. Благодаря внесенным изменениям отныне иммиграция в Германию для потомков немцев должна проходить по значительно более упрощенной процедуре⁴.

¹ Herbert U. Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: saisonarbeiter, zwangsarbeiter, gastarbeiter, flüchtlin (История политики в отношении иностранцев в Германии: сезонный работник, принудительный труд, иностранный работник, беженец). Мюнхен, 2011.

² URL: www.worksdoclad.ru.

³ Там же.

⁴ URL: www.worksdoclad.ru.

Раньше основным препятствием на пути поздних переселенцев существовали правила, по которым было необходимо идентифицировать принадлежность человека к немецкому народу. Так, чтобы стать поздним переселенцем, было необходимо, чтобы во всех существующих документах человек был записан как немец. Если хоть где-нибудь он числился как представитель другой национальности, то иммиграция в Германию была невозможна. В обновленной редакции закона отныне говорится, что поздним переселенцем может стать тот, кто когда-либо декларировал себя немцем или показал свою немецкую национальность иным способом¹.

Иностранцам разрешения на проживание выдаются полицией. В большинстве случаев за первым разрешением на проживание необходимо обращаться в посольские и консульские представительства Германии в стране происхождения. Если нет необходимости получать визу либо при обновлении разрешения, обращение можно подать, находясь в Германии.

Как правило, выдача разрешения на проживание зависит от выполнения следующих условий: наличие у заявителя гарантированных средств к существованию²; отсутствие оснований для высылки; отсутствие угрозы для интересов Германии; действительный паспорт; наличие соответствующей визы.

Знание немецкого языка не требуется перед въездом, однако, данное правило может измениться. В настоящее время от иммигрантов ожидается, что они будут предпринимать усилия для изучения немецкого языка только после въезда, для чего предлагаются соответствующие курсы. От иммигрантов с недостаточным знанием языка могут потребовать посещать данные курсы. На практике данные курсы пользуются наибольшим спросом у первого поколения иммигрантов, проживших в Германии в течение долгого времени. В настоящее время с целью получения разрешения на постоянное проживание заявитель должен продемонстрировать знание немецкого языка на начальном уровне. Заявитель, однако, не должен показывать знания истории принимающей страны.

¹ URL: www.paterton.ru.

² Средства для существования считаются гарантированными, когда иностранец имеет возможность зарабатывать и обеспечивать себя, включая медицинское страхование, и не испытывает необходимости обращаться в социальные службы.

В большинстве случаев административный процесс в отношении выдачи разрешений на проживание занимает от двух до четырех месяцев.

Отказ в выдаче разрешения должен сопровождаться информацией о доступных средствах правовой защиты для опротестования административного акта и о соответствующих сроках, которые необходимо соблюсти в случае обращения к данным средствам защиты.

В случаях отказа по заявлению, протест может быть подан в орган, принявший решение, в течение одного месяца после вынесения решения. Если данный протест снова отвергнут, следующая апелляция может быть подана в местный административный суд. Однако в некоторых федеральных штатах административный контроль отсутствует, таким образом, заявитель имеет право только на прямую апелляцию в местный административный суд, которая должна быть подана в течение месяца после вынесения решения.

В последнее время в связи с кризисом и ухудшением демографической ситуации во многих странах вопросы привлечения иммигрантов рассматриваются на государственном уровне. Германия также ощущает острую нехватку специалистов во многих отраслях и вынуждена пересматривать свои жесткие критерии привлечения иностранных работников.

Граждане третьих стран могут пребывать в Германии в течение коротких периодов времени на основании визы либо разрешения на проживание. Виза может быть выдана на срок до двух лет с целью выполнения контракта об услугах, заключенного на основе международного соглашения (Положение о занятости, ст. 39). В ином случае она может быть выдана на срок до трех лет квалифицированным сотрудникам в рамках обмена сотрудниками, осуществляемого внутри международной компании (Положение о занятости, ст. 31), либо до трех месяцев в рамках 12-месячного периода сотруднику, направленному для выполнения временного задания по поставке услуг (Положение о занятости, ст. 11).

Разрешение на временное проживание может быть выдано на срок, не превышающий трех лет, хотя на практике часто выдается всего на один год.

Максимальная длительность пребывания различается в зависимости от цели пребывания.

При обновлении разрешения на временное проживание предъявляются те же требования, что и при первой выдаче.

Законодательством Германии предусмотрена выдача двух разрешений на постоянное проживание: разрешение на поселение и разрешение ЕС на долговременное проживание. Оба статуса очень похожи.

При выдаче разрешения на поселение применяются следующие условия: заявитель имел разрешение на проживание в течение пяти лет; имеет гарантированные средства к существованию; производил необходимые выплаты согласно пенсионной схеме в течение, по крайней мере, 60 месяцев; заявитель не представляет угрозы для общественной безопасности или порядка; продемонстрировал знание немецкого языка на базовом уровне; имеет базовое понимание правовой и социальной систем, а также образа жизни в Германии¹; обладает жилищной площадью, которой достаточно для него и членов семьи.

С целью получения разрешения ЕС на долговременное проживание, иммигрант должен: иметь правовой статус жителя в Германии в течение пяти лет; иметь гарантированные средства для себя и членов семьи на его иждивении; владеть немецким языком на адекватном уровне; иметь базовое понимание правовой и социальной систем, а также образа жизни в Германии; не представлять угрозы для общественной безопасности или порядка. Время, потраченное на обучение или профессиональную подготовку, может засчитываться вплоть до половины требуемого времени пребывания.

Право постоянного проживания может быть предоставлено немедленно после въезда в Германию специалистам и членам правлений с особым профессиональным опытом, получающим заработную плату, которая составляет сумму, по крайней мере, в два раза превышающую предельную сумму начисленного вклада по медицинскому страхованию.

Особо следует подчеркнуть, что несколько положений в законодательстве Германии находятся в противоречии с законодательством ЕС. Например, супруги из стран, перечисленных в Приложении I Поло-

¹ Курсы немецкого языка сопровождаются письменными экзаменами (Постановление об интеграции, ст. 3(3)). Курсы длятся 300 часов (Постановление об интеграции, ст. 10). Для получения знаний о принимающей стране предлагается 30-часовой интеграционный курс, за который иммигрант должен заплатить 1 евро за час. Немцы, приезжающие из Восточной Европы и азиатской части бывшего Советского Союза, имеют право посещать данные курсы бесплатно (Постановление об интеграции, ст. 9). Граждане третьих стран, получившие разрешение на пребывание до 1 января 2005 г., не обязаны посещать данные курсы. Требования относительно знания немецкого языка и культуры считаются выполненными после завершения интеграционного курса.

жения 539/2001/ЕС, не могут получить разрешения на проживание без визы, выданной специально для этой цели. Данное положение можно рассматривать как противоречащее ст. 3(1) Директивы Совета 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семьи, но, с другой стороны, можно рассмотреть и как соответствующее ст. 5(3) той же Директивы¹.

Содержащиеся в законодательстве Германии требования к иностранцам, чей уровень знания немецкого языка остается низким, посещать языковые курсы, и особенно санкции, связанные с несоблюдением этого требования, не соответствуют условиям, установленным на уровне ЕС.

Согласно праву ЕС, владение языком не может выдвигаться в качестве требования для членов семей граждан ЕС. Таким образом, новое немецкое законодательство, содержащее подобное требование для членов семей граждан Германии, ставит немецких граждан в ситуацию неравенства с другими гражданами ЕС и нарушает ст. 7(2) Директивы 2003/86/ЕС.

В соответствии с иммиграционным законодательством Германии доступ к рынку труда неограничен, если супруги и партнеры получают право на участие в вознаграждаемой занятости, в иных случаях неограниченный доступ к рынку труда допустим только после двух лет проживания. Ст. 14(2) Директивы 2003/86/ЕС допускает подобное ограничение на период только одного года.

Новое законодательство дает уполномоченным органам право отклонять воссоединение супругов с гражданами Германии в исключительных случаях, например, в случае имеющегося двойного гражданства немецкого супруга, его долгого проживания в стране происхождения иностранного супруга, а также знания языка страны происхождения супруга. Такое положение нарушает ст. 3 Конституции, так как допускает неравное обращение с принявшими гражданство немцами и немцами, прошедшими в прошлом через миграцию, и «коренными» немцами.

Как и другие европейские страны, **Итальянская Республика** сталкивается с миграцией как социально-экономическим и культурным явлением. Это страна, имеющая богатую эмиграционную исто-

¹ Kingreen. Thorsten, Verfassungsfragen des Ehegatten und Familiennachzugs im Aufenthaltsrecht. (Конституционные вопросы относительно воссоединения семьи с супругами и другими членами семьи согласно Акту о проживании) Zeitschrift für Ausländerrecht. 2012. С. 13.

рию, в течение длительного периода была одним из крупнейших источников мигрантов, однако, современная Италия является одной из самых привлекательных для мигрантов стран мира.

Это подтверждается событиями, связанными с миграционным кризисом в европейских государствах. Так, только за 2014 г. в Италию прибыло 307,5 тыс. мигрантов, в целом на территории страны на 2014 г. оказалось почти 5 млн мигрантов, или 8,1 % всего населения, а к 2016 г. попросили убежище свыше 70 тыс. мигрантов из арабских стран¹. Большая часть мигрантов, около 185 тыс. человек, использовали территорию Италии в качестве транзитной зоны с целью прибытия в страны с более высокими социальными выплатами и высоким уровнем жизни.

Реализацию миграционной политики в Италии в настоящее время осуществляет Министерство внутренних дел. Свои полномочия МВД Италии координирует с: консульствами и посольствами Италии за рубежом (выдача въездных виз); Министерством труда (выдача разрешений на работу); Министерством социального развития (вопросы социальной защиты иммигрантов); Центральной комиссией по вопросам признания статуса беженца. В структуре МВД Италии находится полиция, отвечающая за въездной контроль, выдачу разрешений на пребывание и депортацию нелегальных иммигрантов.

Для того, чтобы получить разрешение на постоянное пребывание (после пяти лет проживания в стране) и гражданство, необходимо отвечать определенным требованиям и условиям, среди которых: воссоединение семей; усыновление несовершеннолетнего иностранца лицом, уже имеющим либо иммиграционный статус, либо итальянское гражданство; наемная работа; индивидуальная трудовая деятельность; выбранное место жительства в Италии для обеспеченных граждан, имеющих обширные пассивные источники доходов в их стране проживания (не в Италии).

Миграционное законодательство в Италии фактически берет начало в середине 60-х гг. XX в. Именно тогда в Италии по аналогии с другими Европейскими государствами была введена система видов на жительство и разрешений на трудовую деятельность, выдававшихся через систему министерства труда.

До 1980-х гг. Италия не имела никакой законодательной базы, способной направить усилия на легализацию присутствия иностран-

¹ URL: <https://www.web.snauka.ru>.

ных граждан на территории страны. Единственный закон, регулирующий иммиграционную ситуацию, был введен в 1931 г. С этого года иностранцам требовалось лишь зарегистрировать свое присутствие в соответствующих властных органах.

Фактически, процесс формирования в Италии законодательной базы, которая бы действительно ограничивала и регламентировала приток мигрантов, начался в 1981 г. с присоединения Италии к конвенции № 143 Международной организации труда о нелегальной миграции. Параллельно Министерством труда был представлен законопроект по вопросам миграции, который, в сущности, являлся копией законодательства стран Северной Европы. Во многом из-за того, что не была учтена специфика региона, закон, принятый в 1986 г., оказался нежизнеспособным.

Первым нормативным актом, зафиксировавшим увеличение заинтересованности рынка труда Италии в иммигрантах, как работников низкой квалификации, стал принятый 28 февраля 1990 г. так называемый «Закон Мартелли» (L 39/1990). На момент принятия закона в Италии проживало, на основании разрешения на проживание, менее полумиллиона иностранцев. Заместитель премьер-министра Клаудио Мартелли выступил с инициативой принятия нового, толерантного в отношении трудовых мигрантов, закона, способного обеспечить баланс между реформами, предпринимаемыми социальным движением, и ограничениями, предлагаемыми Республиканской партией¹.

Основным назначением этого закона являлось сужение миграционных потоков, направленных в страну. Сокращение потока иммигрантов достигалось путем увеличения числа государств, гражданам которых необходимо было получить визу для въезда в страну. Так же ужесточен был режим выдачи разрешений на временное проживание. При всех своих положительных сторонах закон имел существенные недостатки: первое – он не оговаривал механизм выдворения нелегалов, и второе – он не уделял должного внимания интеграции иммигрантов в итальянское общество.

В октябре 2001 г. правопоцентристская администрация одобрила новый иммиграционный билль, «Закон Босси-Фини», содержащий более ограничительные меры (L 189/2002), которые, в частности, касались условий для получения разрешений на трудоустройство и воссоединения семьи, процедуры апелляции против отказа во въезде и против

¹ Caritas. Dossier Statistico Immigrazione (Иммиграционное статистическое досье). 2010.

депортации, с увеличением максимального срока задержания. Законом был введен «договор о проживании», который связал право на въезд и проживание с работой. Кроме того, была отменена возможность предоставления разрешения с целью поиска работы, в соответствии с законом въезд с целью занятости разрешается только при наличии предложения о работе.

Закон позволил въезжать в страну только тем иностранцам, у которых есть работа. Разрешение на проживание выдается только на срок трудового контракта, причем максимум на два года.

Дети иммигрантов смогут въехать в Италию и жить со своими родителями только при условии, что они младше 18 лет.

Итальянское правительство часто связывает рост преступности с миграцией. Согласно закону Босси-Фини, у въезжающих в страну будут сниматься отпечатки пальцев. Иммигранты будут проходить процедуру дактилоскопии до получения документов о въезде.

В конце апреля 2007 г. парламент одобрил «право на разработку закона» (DDL), которое содержит основные параметры, составляющие основу для изменений в нынешнем законодательстве L 189/2002 и Президентском декрете № 394 от 31 августа 1999 г., с поправками Декрета 394/1999.

В данном отчете рассматривается действующее законодательство, L 189/2002, но также и DDL, и новые декреты, с указаниями на уже внесенные или готовящиеся поправки в действующее законодательство.

Временные трудящиеся составляют основную часть иммигрантов в Италии, особенно в сельском хозяйстве в южных регионах страны¹. В 2004 г. всего было выдано около 900 тыс. виз, из них большинство составляли визы для воссоединения семьи, затем рабочие визы. В 2015 г. это число выросло до 2,5 млн виз, из которых 35 % составляли рабочие визы и 40 % составляли визы для воссоединения семьи.

Для сравнения приведем данные статистики за период 1990-х гг. В этот период было выдано свыше 200 тыс. разрешений с целью работы. Иммиграционное население увеличивалось примерно на 80 тыс. человек в год. Однако следует отметить, текущий ежегодный прирост превышает эту цифру в четыре раза.

Четырьмя основными странами происхождения иммигрантов являются Румыния, Албания, Соединенные Штаты Америки и Марокко.

¹ Иммиграционное статистическое досье. 2005. С. 304.

Основными иммиграционными категориями согласно итальянскому законодательству являются: воссоединение семьи, занятость, самозанятость, сезонный труд и учеба.

Разрешения на проживание выдаются органами полиции при Министерстве внутренних дел. За все административные и процедурные вопросы отвечает Управление по миграции. Данный орган находится в ведомстве Министерства внутренних дел.

При обращении необходимо представить паспорт или другой проездной документ, а также доказательство финансовых средств для оплаты обратного проезда, кроме случаев, когда заявление подается с целью воссоединения семьи или трудоустройства. Иммиграционный орган может на любом этапе процесса запросить доказательство финансовой состоятельности, цели разрешения и наличия жилья или других финансовых ресурсов (Декрет 394/1999, ст. 9 (3), ст. 9 (4).

Разрешение на проживание выдается на тот период времени и для той цели, которые указаны в визе (Декрет 394/1999, ст. 11). Согласно Декрету 5/2007 разрешение на въезд выдается для цели трудоустройства заявителю, имеющему контракт о трудоустройстве на период не менее одного года, самозанятости, не носящей случайный характер, учебы, по религиозным мотивам и для воссоединения семьи при наличии доказательства финансовой самостоятельности. Иностранец должен представить доказательство наличия медицинской страховки, приемлемого жилья и минимального легального дохода.

Для обновления разрешения на проживание иностранец должен лично обратиться в полицейский орган по месту жительства иностранца за 90 дней до истечения срока последнего разрешения в случае, если это разрешение выдано для неограниченной занятости, за 60 дней – для ограниченной занятости, за 30 дней – во всех остальных случаях. Обновление предусмотрено на срок, не превышающий срока действия первого разрешения (L 189/2002, ст. 5 (4). В данном правиле также предусмотрены изменения согласно DDL.

Разрешение подлежит выдаче или обновлению в течение 20 дней после подачи заявления (L 189/2002, ст. 5 (9). Однако на практике это вызывало огромные проблемы, так как итальянскими властями создавались серьезные препятствия. Согласно Директиве от 5 августа 2006 г., Министерство внутренних дел сохраняло права иностранцев, предоставляемые разрешением на проживание и на период ожидания. Серьезные препятствия могли быть одним из мотивов для создания DDL, который подчеркивает, что в период ожидания обновления раз-

решения иммигрант должен иметь возможность пользоваться правами, предоставляемыми ему разрешением¹.

В выдаче разрешения может быть отказано, если: формальные требования по контракту о трудоустройстве не удовлетворены; не предоставлены доказательства наличия жилья и финансовых средств, в том числе и на возвращение домой; есть причины полагать, что иностранец представляет собой угрозу публичному порядку или безопасности государства либо стран, с которыми у Италии есть двусторонние и многосторонние соглашения об ужесточении пограничного контроля, то есть, по сути, в зоне Шенгена; либо иностранец был приговорен за преступления, имеющие отношение к наркотикам, сексуального характера, преступления в сфере содействия нерегулярной миграции или преступления против чьей-либо личной свободы, связанные с проституцией или с вовлечением несовершеннолетних в противозаконную деятельность².

Любой гражданин третьей страны, которому было отказано в разрешении на проживание, может оспорить решение в региональном административном суде (L 189/2002, ст. 9 (3), решение которого, в свою очередь, может быть впоследствии апеллировано в Государственном Совете.

Иностранец, находящийся в Италии на регулярной основе в течение по крайней мере шести лет и имеющий разрешение на проживание, которое может быть обновлено неограниченное количество раз, то есть не является разрешением для учебы или сезонного труда, может подавать заявление на получение Карты жителя в случае, если он может доказать наличие достаточного уровня дохода (L 189/2002, ст. 8 (1)). Карта может быть также выдана иностранным супругам, несовершеннолетним детям и родителям итальянцев или граждан ЕС, проживающих в Италии.

При обращении за Картой жителя иностранец должен представить следующую информацию: заполненную анкету; фотокопии паспорта и налоговой декларации или декларации о доходах, выдаваемой каждому сотруднику работодателем («CUD»); справку о судимости; и в случае, если разрешение выдается одновременно несовершеннолетним детям, заявление должно сопровождаться свидетельством, удостоверяющим личность, переведенным и заверенным, и свидетель-

¹ Иммиграционное статистическое досье. 2010.

² Реформа Всестороннего документа об иммиграции. 2011.

ством о наличии приемлемого жилья (Декрет 394/1999, ст. 16). Если заявитель не содержит семью, его доход должен быть равен размеру месячного социального пособия; аналогичное требование применимо по отношению к семье из двух человек. Однако, если в семье три или четыре члена, доход должен быть в два раза выше размера месячного социального пособия и выше в три раза, если в ней пять или более членов. Члены семьи должны заполнить соответствующие анкеты на себя. Статус жителя, предоставляемый картой, не ограничен по времени, но подлежит обновлению каждые пять лет.

Гражданин третьей страны может обращаться за разрешением на неограниченное проживание, если он: прожил в Италии в течение последних пяти лет на основании действительного разрешения на проживание с возможностью обновления неограниченное количество раз; имеет достаточный уровень дохода; имеет приемлемое жилье.

Прежде разрешения на неограниченное проживание регулировались положениями, касающимися Карты жителя, но для них действуют немного другие требования. Данные разрешения могут быть получены в целях занятости и самозанятости, воссоединения семьи, а также в случаях, предусмотренных ст. 27. Кроме того, право подавать на это разрешение имеют также супруг, несовершеннолетние дети иностранца или его супруга, совершеннолетние дети на иждивении и родители на иждивении.

Разрешение на неограниченное проживание не может быть выдано: для учебы, для временного, краткосрочного пребывания, пребывания в гуманитарных или дипломатических целях, беженцам. Данное разрешение не может получить иностранец, представляющий угрозу публичному порядку или безопасности государства.

Разрешения на неограниченное проживание выдаются в течение трех месяцев и имеют неограниченный срок действия, в то время как Карта жителя чаще всего является долговременной. Разрешение может быть отозвано в случае обнаружения подделки, при выдворении, в случае, если мотивы для выдачи разрешения перестают существовать, отсутствия на территории ЕС более 12 месяцев либо получения разрешения на долговременное проживание в другом государстве-участнике ЕС¹.

¹ Cholewinski R. Защита трудовых мигрантов в глобализованном мире // Миграционный информационный источник. – 2012.

Необходимым условием для воссоединения с семьей являются: жилье, годовой доход не менее 500 евро в месяц (сумма увеличивается в зависимости от количества членов семьи).

Следует отметить, что большинство директив ЕС были введены в национальное законодательство Италии со значительной задержкой. Только в феврале 2007 г. были преобразованы в законы Директива 2003/109/ЕС о долговременном проживании и Директива 2003/86/ЕС о воссоединении семьи. Вместе с тем следует отметить, что, например, категория «члены семьи», применяемая в положениях о воссоединении семьи, трактуется иммиграционным законодательством Италии более широко, чем это предусмотрено Директивой 2003/86/ЕС.

По официальным данным во **Франции** в 2017 г. находилось свыше 8 млн иммигрантов и 5 млн иностранцев, продолжился рост числа выдворенных из Франции нелегалов. Всего из страны было выдворено свыше 16 тыс. иностранцев, нарушивших правила пребывания во Франции. Это на 2 % больше, чем в 2014 г.¹, в том числе свыше 7 тыс. граждан стран, расположенных за пределами ЕС. Эта категория выдворенных выросла на 11 %. В среднем за последние годы убежище во Франции получали лишь 20–30 % просителей. В 2015 г. этот показатель возрос до 31,5 %. Статус беженца получили свыше 20 тыс. человек, в том числе 5 тыс. суданцев, свыше 4 тыс. сирийцев и свыше 3 тыс. выходцев из Косово². В 2014 г. первое место среди беженцев во Франции занимали выходцы из Демократической республики Конго, за ними следовали китайцы и жители Бангладеш.

Профессиональная иммиграция во Францию в 2015 г. осталась на традиционно низком уровне – менее 10 % всех иностранцев, прибывающих в страну. Право на работу во Франции получили 25 тыс. человек, из них почти 15 тыс. – в категории «наемных работников», а также 4 тыс. – научных работников³.

Число иностранцев, получивших в 2015 г. вид на жительство во Франции, осталось на уровне 200 тыс. человек, или 0,3 % населения. Почти половина обладателей видов на жительство – 90 тыс. человек – получила документы по семейным причинам. Из них 50 тыс. человек – или 60 % – это супруги или дети французских граждан. Легаль-

¹ URL: <https://www.lifejournal.ru>.

² Там же.

³ Там же.

но живущие во Франции иностранцы «ввезли» за год лишь 12 тыс. членов своих семей.

Первым нормативным актом, ставшим основой для формирования современного иммиграционного законодательства Франции, стало постановление от 2 ноября 1945 г., принятое в целях организации иммиграционных потоков как необходимой меры в ситуации, возникшей после Второй мировой войны.

С начала 1970-х гг. французская иммиграционная политика начала меняться в сторону ужесточения правового режима, и в 1974 г. было принято решение о прекращении потоков иностранной рабочей силы, занятых в оплачиваемом труде. В дальнейшем, вплоть до конца XX в., общая тенденция к ужесточению законодательства, касающегося иностранцев, сохранялась¹.

В 2004 г. был разработан и принят Кодекс о въезде, проживании и убежище во Франции, представляющий собой четко систематизированный документ, пришедший на смену постановлению от 2 ноября 1945 г.

В 2006 г. был принят закон об иммиграции и интеграции, который ряд экспертов считают амбициозным. Его целью было заново открыть границы для рабочей силы, занятой в оплачиваемом труде, на основании концептуального различия, проводимого между добровольной и принудительной иммиграцией. Другими словами, его целью является содействие иммиграции, которая приносит выгоду французской экономике, и ограничение других типов иммиграции, таких как воссоединение семьи.

В 2007 г. с целью надзора за всеми административными департаментами, отвечающими за иммиграционные стратегии, было создано министерство иммиграции, интеграции, национальной принадлежности и совместного развития. Задачи министерства основаны на шести приоритетах его деятельности: планирование ежегодной иммиграционной квоты в отношении различных типов иммиграции таким образом, чтобы экономическая миграция занимала 50 % от всех иммиграционных потоков; контроль за воссоединением семьи; развитие более эффективных и принудительных мер по интеграции; упрощение административных процедур; борьба с нерегулярной миграцией; развитие более динамичной политики совместного развития. В своей дея-

¹ Le Moigne G. and Lebon A. L'immigration en France (Иммиграция во Францию). Париж, 1999.

тельности новое министерство опирается, прежде всего, на Закон 2006 г. об иммиграции и интеграции. Кроме того, в целях введения более строгих мер в таких областях как воссоединение семьи и интеграция 20 ноября 2007 г. был принят новый закон о контроле за иммиграцией, интеграцией и убежищем, который можно рассматривать как продолжение Закона об иммиграции и интеграции 2006 г.

Несмотря на свою сложность, французская правовая система организована на основании двух основных типов разрешений на пребывание: разрешение на временное пребывание, которое выдается на срок, не превышающий одного года, и идентифицирует иностранца в соответствии с его конкретной ситуацией; и разрешение на проживание, которое выдается на срок до десяти лет, с правом обновления. Посредством данного двустороннего разделения происходит управление различными иммиграционными потоками во Францию (например, члены семей, трудящиеся и студенты). Кроме того, въезд иностранцев тесно связан с иммиграционной политикой, учитывая, что иммиграция во Францию зависит от получения долгосрочной визы.

Выдача разрешения на пребывание входит в компетенцию Префекта (Кодекс об иностранцах, ст. R 311-10). Однако наряду с префектом в процедуре выдачи разрешений на пребывание и проживание участвуют и другие административные органы¹.

В принципе, любой иностранец старше 18 лет, намеревающийся пребывать во Франции в течение более трех месяцев, должен получить разрешение на пребывание (Кодекс об иностранцах, ст. L 311-1). Первое обращение за разрешением на пребывание должно быть сделано в течение первых двух месяцев присутствия во Франции (Кодекс об иностранцах, ст. R 311-2).

Во всех случаях заявитель должен представить информацию относительно гражданского статуса, местожительства, а также предоставить личные фотографии и свой паспорт (Кодекс об иностранцах, ст. R 313-1, ст. R 313-2, ст. R 313-3). При первом обращении иностранец проходит процедуру оценки здоровья, организованную

¹ Агентство по приему иностранцев и по миграции отвечает за прием новоприбывших иммигрантов. В зависимости от типа иммиграционного статуса, задействованы различные административные органы, такие как Национальное агентство занятости и Директорат по труду, занятости и профессиональной подготовке, французские консульства и т. д.

Агентством по приему иностранцев и по миграции¹. При рассмотрении разрешений на пребывание заявитель оценивается также с точки зрения возможной угрозы общественному порядку, при этом данное понятие имеет широкое толкование².

«Контракт о приеме и интеграции» необходимо заключить взрослым приезжим и иностранцам в возрасте от 16 до 18 лет, часто въезжающим на территорию Франции и стремящимся к постоянному проживанию (Кодекс об иностранцах, ст. L 311-9)³. В рамках данного контракта иностранец должен пройти гражданский тренинг и, по необходимости, языковые курсы. Целью данного контракта является установление прочной связи между интеграцией и поселением.

Новый иммиграционный закон дополняет «контракт о приеме и интеграции» оценкой знания заявителем французского языка и «ценностей Республики», проводимой в стране проживания. При необходимости организуется двухмесячный тренинг, в конце которого проводится оценка. Выдача визы зависит от участия в тренинге (Закон об иммиграции 2007, ст. 1).

Юридические и фактические причины, на основании которых вынесено решение, должны быть указаны в решении. Что касается апелляции решений об отказе в выдаче разрешения на пребывание, она может быть подана напрямую в административный суд. Также может быть подана административная жалоба префекту или на основе иерархии министру внутренних дел.

Карта временного пребывания обычно выдается на период, не превышающий одного года, и в любом случае не может превышать срока действия документов или виз, относящихся к пребыванию по

¹ Общее клиническое обследование и рентген грудной клетки обязательны, в некоторых случаях требуется также проведение анализа мочи. Оценка здоровья может привести к отказу в выдаче разрешения на пребывание в следующих ситуациях: наличие заболевания, включенного в список Международных медико-санитарных положений, часть V; наличие прогрессирующего и развивающегося туберкулеза; серьезного психического заболевания; несовместимости состояния здоровья с целью пребывания. Однако на практике отказы в выдаче визы на медицинских основаниях крайне редки.

² Оценка угрозы общественному порядку учитывает все фактические и юридические элементы, характеризующие поведение иностранца. Наличие судимости, как таковой, не является обязательным или достаточным условием, чтобы считать поведение угрожающим общественному порядку.

³ Иностранцы, не намеревающиеся поселиться во Франции, такие как студенты или сезонные трудящиеся, а также иностранцы, обучавшиеся в средней школе во Франции в течение по крайней мере трех лет, освобождены от данного требования.

Франции (Кодекс об иностранцах, ст. L 313-1)¹. Специфика разрешения на временное пребывание заключается в его категоризации на основании типа пребывания. Существует несколько типов карт временного пребывания, в том числе: гость, студент, оплачиваемая занятость, ученый, представитель творческой или культурной профессии, частная или семейная жизнь, торговец, ремесленник, фермер и т. д. (Кодекс об иностранцах, ст. L 313-1 до ст. L 313-13, ст. R 313-1 до ст. R 313-36).

За выдачу первого разрешения на временное пребывание необходимо внести сбор Агентству по приему иностранцев и по миграции. Сумма данного сбора должна быть установлена ожидаемым указом на основании лимитов в 160 и 200 евро (50 или 70 евро для студентов).

Некоторые условия для выдачи разрешения на временное пребывание одинаковы для различных классов: регулярный въезд на территорию Франции, подтвержденный соответствующими проездными документами; долгосрочная виза; регулярное пребывание на момент обращения; отсутствие угрозы общественному порядку (Кодекс об иностранцах, ст. L 313-3).

Разрешение на долговременное проживание действительно в течение десяти лет, с автоматическим правом обновления (Кодекс об иностранцах, ст. L 314-1). Разрешение дает полный доступ на рынок труда.

В 2006 г., с принятием Закона об иммиграции и интеграции, условия выдачи данного разрешения были значительно ужесточены².

Обычный режим выдачи разрешения на долговременное проживание реализует Директиву Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 г. относительно статуса граждан третьих стран, являющихся долговременными жителями. Разрешение называется «долговременный житель – ЕС».

Для получения разрешения на долговременное проживание заявитель должен доказать свое регулярное присутствие во Франции в течение пяти лет до подачи заявления. Следует отметить, что ино-

¹ Например, срок действия карты, выдаваемой работникам, студентам или интернам не может превышать срока разрешения на работу, длительности учебы или стажировки.

² Первоначально право на выдачу данного разрешения и, следовательно, на получение стабильного статуса было общим для нескольких категорий иностранцев, желающих длительно проживать во Франции. Однако данный подход был изменен с принятием Закона об иммиграции и интеграции: в настоящее время в большинстве случаев выдача разрешения на долговременное проживание зависит от ряда условий, находящихся в компетенции префекта.

странцы, находящиеся во Франции в статусе студентов или сезонных трудящихся, исключены из данного положения (Кодекс об иностранцах, ст. L 314-8). Заявитель также должен доказать наличие стабильных и достаточных финансовых средств и медицинской страховки. Важно отметить, что, помимо данных условий, относительно недавно было введено требование интеграции заявителя во французском обществе, которая оценивается на основании уровня уважения заявителем руководящих принципов Французской Республики и достаточного знания французского языка. В ходе оценки интеграции также принимается во внимание подписание и соблюдение условий «контракта о приеме и интеграции»¹.

Следует отметить, что к ряду категорий иностранцев, имеющих семейные связи во Франции, применяется более гибкий правовой режим, при котором заявитель не должен доказывать, например, свое желание поселиться на длительный период во Франции или доказывать наличие финансовых средств. К данным категориям относятся: члены семей, приехавшие для воссоединения с супругом или родителем, получившие разрешение на долговременное проживание, иностранные родители ребенка французского происхождения и супруг французского гражданина. Кроме того, ужесточение условий получения разрешения на долговременное проживание не коснулось таких категорий как иностранные дети французских граждан, которые либо находятся в возрасте младше 21 года, либо находятся на иждивении у своих родителей, а также родственники по восходящей линии французских граждан или их супругов, находящиеся на иждивении (Кодекс об иностранцах, ст. L 314-11). Для данных категорий условиями выдачи карты являются отсутствие угрозы общественному порядку и регулярность пребывания во Франции.

Разрешение на долговременное проживание может быть обновлено в силу неотъемлемого права (Кодекс об иностранцах, ст. L 314-1). Следует отметить, что данное положение на практике исключает возможность отказа в обновлении разрешения даже в случаях наличия угрозы общественному порядку. Таким образом, создается ситуация, в которой единственной правовой процедурой является высылка.

Новым иммиграционным законом предусмотрено введение разрешения на постоянное проживание, выдаваемого по истечении срока действия разрешения на долговременное проживание (Закон об им-

¹ Barou J., Europe, terre d'immigration. Flux migratoires et integration (Европа. Миграционные потоки и интеграция). 2012.

миграции 2007, ст. 17). Озвученная правительством цель нового разрешения – «оказание содействия иностранцам, проживающим в течение очень длительного времени во Франции, уважающим французские ценности, то есть прошедшим образцовый путь интеграции» (Поправка № 263).

Очень важно отметить, что Французское законодательство не просто находится в соответствии с Директивой Совета 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семьи, но предлагает более благоприятный режим¹.

Директива Совета 2003/109/ЕС относительно статуса граждан третьих стран, являющихся долговременными жителями, была преобразована Францией посредством принятия Закона об иммиграции и интеграции 2006 г.

Закон об иммиграции и интеграции 2006 г. преобразовал Директиву 2004/114/ЕС об условиях адмиссии граждан третьих стран с целью учебы, студенческого обмена, неоплачиваемой профессиональной подготовки или волонтерской деятельности. Директива 2005/71/ЕС об особых процедурах для адмиссии граждан третьих стран с целью научного исследования была преобразована лишь частично.

Что касается адмиссии членов семьи, граждан третьих стран, граждан ЕС, французское законодательство не содержит упоминания о партнерах или зарегистрированных партнерах. Как и в отношении второй категории мигрантов, в данном отношении французский закон нарушает Директиву 2004/38/ЕС о праве граждан Союза и членов их семей на свободное передвижение и проживание в рамках территории государств-участников ЕС.

Что касается особой ситуации с супругами граждан Франции, необходимость получения долгосрочных виз может при определенных обстоятельствах вынудить супруга вернуться в страну своего происхождения с целью обращения за визой. В данном отношении французское законодательство может противоречить практике Европейского суда юстиции.

Наконец, для иностранцев, не попадающих в категории для семейной иммиграции, но чьи личные или семейные связи во Франции подразумевают, что отказ в праве на пребывание может несоразмерным образом задеть их право на уважение частной и семейной жизни,

¹ Таким образом, Европейская директива могла послужить оправданием для введения более строгого режима в данном отношении.

предусмотрена возможность оспорить решение об отказе (Кодекс об иностранцах, ст. L 313–11, 7). Данное положение строго истолковывается Государственным Советом, который может согласиться с решением об отказе по заявлению на основании того факта, что, хотя заявитель и мог бы, в принципе, получить право на воссоединение семьи, на практике, это не представляется целесообразным¹. Подобное толкование может противоречить содержанию ст. 8 ЕКПЧ относительно права на частную и семейную жизнь².

Следует также отметить, что к субъектам правоотношений в сфере миграции во Франции относятся различные государственные, коммерческие и общественные органы и организации, ориентированные на прием мигрантов, предоставление им правового статуса, решение социально-бытовых и других вопросов.

Одним из субъектов является Высший совет по интеграции, который подчиняется Правительству страны и готовит рекомендации по разработке и реализации политики интеграции.

Важным субъектом в рассматриваемой сфере является Министерство внутренних дел, включающее в себя ряд управлений (Управление по гражданским свободам, Центральное управление пограничной полиции, которое входит в структуру Генерального Управления Национальной полиции), основными задачами которых являются осуществление контроля за миграционными процессами и борьбы с нелегальной миграцией, а также предоставление политического убежища.

Правовое регулирование процесса предоставления политического убежища во Франции ориентировано на любое лицо, преследуемое за свою деятельность в борьбе за свободу. Так, МВД страны предоставляет политическое убежище иностранцу, сумевшему доказать, что его жизнь или свобода находится в опасности или что он опасается быть подвергнутым обращению, противоречащему ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Следующим субъектом является Министерство иностранных дел, отстаивающее интересы французских граждан за границей и иностранных граждан во Франции, в котором разрабатывается государственная политика в сфере визового режима и передвижения иностранных граждан по территории страны.

¹ Постоянный словарь. С. 357–358.

² Vandendriessche X. Le droit des étrangers (Закон об иностранцах). Париж, 2014.

В системе МИД Франции имеется Бюро помощи беженцам и апатридам (OFPRA), которое подчиняется МИД и принимает решения в сфере миграции.

Французское ведомство по защите беженцев и апатридов вместе с компетентными административными органами Бюро обеспечивает соблюдение основных гарантий, предоставляемых национальным правом, выполнение международных конвенций, соглашений или договоренностей, касающихся защиты беженцев на территории Республики.

На Министерство юстиции возложена обязанность и ответственность по вопросам предоставления гражданства.

Одним из субъектов в сфере миграции является Комиссия по выдаче свидетельств о проживании. Комиссия выполняет поручения по отказу в выдаче или при возобновлении карты временного пребывания иностранцу, претендующему на получение карты.

Важнейшим государственным органом в сфере регулирования миграционных процессов является Министерство по социальным делам, труду и солидарности¹.

Созданное при Министерстве Управление по вопросам народонаселения и миграции (DPM) (департамент) осуществляет свою деятельность как самостоятельно, так и работая совместно с другими административными и общественными учреждениями интеграции и адаптации и борьбы с дискриминацией и др. В состав Управления входят отделы: демографии, движения населения и международных отношений; приема и интеграции иностранных граждан во Франции; натурализации приема ищущих убежища лиц.

Изучение миграционной политики **Греческой Республики** показывает, что Греция традиционно является страной, экспортирующей мигрантов, в основном для занятия неквалифицированным трудом. В настоящее время проблема дефицита неквалифицированной рабочей силы в Греции сохраняется, хотя и по другим причинам. В основном, это связано с миграционным кризисом на европейском пространстве, когда поток мигрантов, просящих убежище в Европе, увеличился на 90 % по сравнению с недавними показателями.

Если говорить о ситуации, которая сложилась в сфере миграции в 2017 г., то ежедневно на остров Кос прибывает от 800 до 1000 мигрантов, чаще всего из Сирии и Афганистана, на сегодняшний день

¹ Правовые и организационные особенности миграционной политики в ряде зарубежных стран / под ред. А. С. Прудникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2013. С. 64–66.

каждый пятый на острове – нелегальный мигрант¹. По оценке ООН, в 2015–2016 гг. морские границы Греции пересекли более 200 тыс. человек. Стремясь в другие страны Европейского союза, свыше 400 тыс. мигрантов проходят транзитом через территории Греции.

Парламент Греции принял и внес ряд принципиально важных изменений в уже существующее законодательство, охватывающее одновременно различные аспекты иммиграционной политики, перейдя к комплексному решению непростых проблем миграции.

Важным событием стал выход Закона 4251/2014 «Иммиграционный кодекс, социальная интеграция и другие положения». Основная часть законодательной базы, связанная с иммиграцией и интеграцией иностранных граждан, осталась прежней, но есть ряд важных изменений, а именно²:

- при оформлении документов на предоставление вида на жительство может быть оформлена доверенность, которая дается представителю на право представления интересов заинтересованного лица в компетентных органах и оформляется в письменном виде с заверением подлинности подписи любым компетентным государственным органом;

- компетентные органы Децентрализованных Администраций при первичной подаче документов на получение вида на жительство имеют право пригласить гражданина третьей страны на собеседование в Иммиграционную Комиссию в определенное время и в определенное место;

- министр внутренних дел, принимая к сведению мнение Иммиграционной Комиссии, созданной при Министерстве внутренних дел, в порядке исключения имеет полномочие предоставить вид на жительство в Греции на срок в один год гражданину третьей страны, если будет подтверждена документально его тесная связь с Грецией и др.

Главным правовым инструментом, регулирующим иммиграцию в Греции, является Акт 3386 от 18 августа 2005 г. о въезде, проживании и социальной интеграции граждан третьих стран на территорию Греции. Министерство внутренних дел, которое в первую очередь отвечает за его выполнение, выпустило два Циркуляра о применении Акта: Циркуляр № 26 от 1 сентября 2005 г. и Циркуляр № 38 от 23 декабря 2005 г. Акт 3386/2005 был пересмотрен Актом 3536 от

¹ URL: www.euronews.ru.

² URL: www.rua.gr.

22 февраля 2007 г. об Определяющих вопросах в миграционной политике и других вопросах, находящихся в компетенции Министерства внутренних дел, публичной администрации и децентрализации.

Согласно Пояснительному отчету Акт 3386/2005 имеет следующие основные цели: а) рационализация планирования миграционных потоков путем принятия во внимание нужд экономической и социальной жизни Греции; б) воздержание от беспорядочных изменений в статус законно проживающих иностранцев; с) гарантирование для трудовых мигрантов условий занятости, соответствующих стандартам современного правового государства; d) введение режима для социальной интеграции мигрантов; е) эффективное применение греческого законодательства во избежание неконтролируемого въезда и выезда иностранцев; f) введение стимулов для привлечения иностранных инвестиций в Грецию; g) обеспечение соблюдения прав граждан третьих стран без каких-либо ограничений, их личностного развития тем образом, который они выберут, а также свободного участия в социальной и экономической жизни Греции.

Греческим законодательством предусмотрены следующие иммиграционные статусы: воссоединение семьи; работа, включая занятость, самозанятость и сезонный труд; а также учеба и профессиональная подготовка. Существуют специальные разрешения на проживание, доступные для людей «других» статусов, включая: финансово независимых лиц; взрослых детей дипломатов, работающих в Греции, и граждан третьих стран, работающих в качестве «членов обслуживающего штата» и «частной прислуги»; иностранных репортеров и корреспондентов; представителей духовенства всех известных вероисповеданий; участников исследовательских программ¹; гуманитарные случаи²; и жертв торговли людьми.

¹ Обновляемое разрешение на проживание длительностью в один год выдается для того, чтобы позволить гражданам третьих стран участвовать в программах, проводимых исследовательскими организациями публичного сектора либо исследовательскими институтами, которые контролируются Грецией. Иностранец должен иметь заключенный договор о сотрудничестве с соответствующей организацией, которая должна также покрывать его расходы на проживание и стоимость возвращения в страну происхождения.

² Следующие категории лиц имеют право на получение разрешения на проживание: жертвы трудовых или иных несчастных случаев, на период лечения; жертвы преступлений, подтвержденных решениями суда, на период лечения; лица, принимаемые благотворительными организациями; несовершеннолетние дети, чьими опекунами являются греческие семьи или семьи граждан третьих стран с правом постоянного проживания в Греции; и лица, страдающие серьезными заболеваниями на основании подтверждения из государственной больницы.

Как правило, заявления для получения первоначального разрешения на проживание и на обновление разрешения подаются в муниципалитет или в общину по месту проживания мигранта. Заявления рассматриваются Директоратом по вопросам иностранцев и миграции региона, которому подчиняется префектура места проживания иммигранта. Наконец, разрешения выдаются на основании решения Генерального секретаря соответствующего региона (Акт 3386/2005, ст. 11 (1), ст. 12 (4), с поправками на основании Акта 3536/2007, ст. 4 (1).

Однако существуют случаи, когда разрешения на проживание выдаются Министерством внутренних дел. Данные случаи включают граждан третьих стран, занимающихся инвестиционной деятельностью (Акт 3386/2005, ст. 27).

Законно въехав на территорию Греции, граждане третьей страны имеют право на проживание при соблюдении условий, подробно изложенных в Акте 3386/2005, с поправками и дополнениями на основании Акта 3536/2007 (см. главу 2.3.3). Согласно ст. 10 Акта 3386/2005 иммигрант должен: иметь действительный паспорт либо другой принятый на международном уровне проездной документ; не представлять угрозы публичному порядку, безопасности или здоровью; иметь медицинскую страховку с полным покрытием; иметь доказательство наличия достаточных финансовых средств, включая стоимость возвращения в страну своего происхождения¹.

После подачи гражданином третьей страны заявления на выдачу или обновление разрешения на проживание и своевременного предоставления всей требуемой документации, заявитель получает сертификат, подтверждающий законность его проживания на территории Греции в течение периода рассмотрения его заявления государством.

Как изложено в Министерском решении 24103/2005, заявление на разрешение на проживание, выдаваемое впервые, должно сопровождаться следующими документами: тремя цветными фотографиями; заверенной копией действительного паспорта, с визой там, где это требуется; и справкой о хорошем состоянии здоровья, выданной публичной больницей Греции. Данная справка должна содержать подтверждение того, что гражданин третьей страны не страдает от заболевания, которое, согласно международным стандартам и стандартам Всемирной организации здравоохранения, может представлять угрозу

¹ Skordas A. Новое иммиграционное законодательство Греции: модернизация по неправильному пути. 2012. С. 23.

для общественного здоровья¹. Заявления должны также сопровождаться оплатой соответствующего сбора, подробно описанного в ст. 92 Акта 3386/2005: за разрешение со сроком действия до одного года сбор составляет 150 евро, со сроком действия до двух лет – 300 евро, со сроком действия до трех лет – 450 евро, за разрешение с неопределенным сроком действия либо за разрешение, выдаваемое мигрантам, получившим статус долговременного жителя, сбор составляет 900 евро².

Как правило, все решения и акты, выносимые публичными органами, должны сопровождаться конкретным и адекватным обоснованием, исходя из сопутствующей документации и фактов.

Соответствующим законодательством предусмотрено, что любые запросы об аннулировании решений должны быть рассмотрены административным судом, состоящим из трех членов. Решения, вынесенные этим судом, подлежат дальнейшей апелляции в Государственном совете, являющемся высшим административным судом Греции.

В отношении разрешений на временное проживание отсутствуют общие положения; только специальные требования, зависящие от цели пребывания. Максимальный период временного проживания также зависит от цели пребывания: разрешение на проживание с целью воссоединения семьи, а также с целью учебы выдается на период одного года; разрешение на пребывание для трудоустройства – на период до двух лет; разрешение на самозанятость – на период до двух или трех лет; разрешение на сезонный труд – на период, не превышающий шести месяцев.

В соответствии со ст. 89 Закона 4251/2014 «Иммиграционный кодекс, социальная интеграция и другие положения» право на долгосрочное проживание выдается гражданам третьих стран, проживающим в Греции законно и непрерывно на протяжении пяти лет до подачи заявления на его получение, а также на следующих условиях³:

– периоды отсутствия в стране были продолжительностью менее шести месяцев и в своем общем количестве не превышают десять месяцев за последние пять лет;

¹ Данная справка не требуется, если заявитель, гражданин третьей страны, является членом семьи греческого гражданина либо гражданина другого государства-участника ЕС, либо если он является родителем несовершеннолетнего гражданина Греции.

² Однако если мигрант уже получил разрешение на проживание неопределенного срока действия и запрашивает статус долговременного жителя, он не должен платить сбор в сумме 900 евро (Акт 3386/2005, ст. 92 (1), ст. 92 (2)).

³ URL: www.rua.gr.

– заинтересованное лицо должно располагать доходом, достаточным для личного обеспечения и обеспечения своей семьи, при условии, что этот доход не будет получен за счет системы социальной помощи в Греции;

– наличие полноценной медицинской страховки на получение всех услуг, покрывающих соответствующие категории, застрахованных граждан Греции, которая так же учитывает и потребности его семьи;

– удовлетворяет условия полной интеграции в греческое общество;

– законное проживание на территории Греции в течение двенадцати лет.

В целом, греческое иммиграционное законодательство соблюдает дух и значение соответствующих правовых актов ЕС. Каких-либо значительных расхождений с законодательством ЕС не наблюдается. Однако необходимо дождаться соответствующих отчетов относительно реализации Директивы 2003/86 и Директивы 2003/109 Европейской Комиссии с целью подтверждения данного заключения.

В качестве вывода следует отметить, что действующее законодательство Греции не смогло привнести значительные улучшения в иммиграционную политику страны. Эксперты единогласны в мнении, что нынешний законодательный режим не представляет собой значительного улучшения в сравнении с предыдущим, есть ощущение, что через 15 лет после того, как Греция стала в основном принимающей страной, она продолжает экспериментировать с подходящими регулирующими системами¹.

Также можно отметить, что Греция и ранее, и в настоящее время сталкивается с большим количеством нелегально проживающих граждан третьих стран. На это могут влиять и такие факторы, как существование огромного неформального сектора занятости², стремление населения избегать выплаты налогов, а также вкладов по социальному обеспечению, и широко распространенное убеждение, что нарушители не будут наказаны, особенно, если они имеют связи с представителями правительства.

¹ URL: www.rua.gr.

² Подсчитано, что ВВП теневой экономики превышает 50 % легальной экономики. Теневая экономика охватывает секторы как легальной, так и нелегальной экономической деятельности, особенно в строительстве, сельском хозяйстве, туризме и ресторанном деле.

§ 3. Регулирование миграционных процессов в ряде государств-участников Содружества независимых государств

Государственная Миграционная Служба (ГМС) Азербайджанской Республики имеет статус правоохранительного органа, осуществляющего политику в области миграции, а также определенные республиканским законодательством полномочия в управлении и регулировании миграционных процессов. В своей деятельности ГМС руководствуется конституцией и законами Азербайджана, указами и распоряжениями президента, решениями и постановлениями правительства, международными договорами, а также Положением о Государственной миграционной службе.

В процессе осуществления своих прав и обязанностей Государственная миграционная служба тесно взаимодействует с центральными и местными органами исполнительной власти, местными органами самоуправления, а также с международными и неправительственными организациями, придерживаясь принципов соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности и гуманизма¹.

К основным задачам ГМС относятся: разрабатывать основные направления государственной политики в сфере миграции, обеспечивать их осуществление при участии компетентных государственных органов; анализировать, прогнозировать иммиграционные, эмиграционные и внутренние миграционные процессы и принимать меры, подготавливать предложения по их урегулированию; осуществлять мониторинг в сфере миграции и в соответствии с его результатами принимать соответствующие меры; в пределах своих полномочий осуществлять нормативное регулирование в сфере миграции; координировать деятельность центральных и местных органов исполнительной власти в сфере управления миграцией; вести учет приглашений лиц, желающих въехать в Азербайджанскую Республику иностранцев и лиц без гражданства на превышающий установленный законодательством срок; при наличии установленных законодательством оснований решать вопросы продления сроков временного пребывания в Азербайджанской Республике иностранцев и лиц без гражданства; в установленном законодательством порядке давать иностранцам и лицам без гражданства разрешение на временное проживание в Азербайджанской Республике, а также статус иммигранта для постоянного проживания; в установленных законодательством случаях прини-

¹ URL: <http://migration.gov>.

мать соответствующие меры по лишению иностранцев и лиц без гражданства статуса иммигранта; в пределах своих полномочий осуществлять контроль над соблюдением иностранцами и лицами без гражданства установленных правил временного пребывания, а также постоянного и временного проживания в Азербайджанской Республике; принимать участие в осуществлении мероприятий по регулированию процессов внешней трудовой миграции; совместно с компетентными государственными органами подготавливать предложения по иммиграционной квоте, в том числе по привлечению на территорию страны иностранной трудовой силы; проводить проверки рабочих мест, на которых заняты трудовые мигранты, исследовать наличие у них соответствующего статуса и индивидуальных разрешений; принимать меры по обеспечению иностранцев и лиц без гражданства правовой информацией о правилах пребывания и проживания на территории Азербайджанской Республики и др.

Агентство миграции Министерства территориального управления **Республики Армения** функционирует в структуре министерства территориального управления, которое предлагает услуги в сфере миграции в случаях, предусмотренных законом, и в отдельных случаях – законодательством Республики Армения. Агентство осуществляет свои функции в соответствии с Уставом, который Правительство Республики Армения утверждает по представлению министра территориального управления Республики Армения¹.

Состоит из структурных подразделений: департамент по вопросам беженцев; строительный отдел; департамент Миграционных программ; департамент лиц, ищущих убежища; финансовый и аналитический отдел; главное управление. Целями и задачами Агентства являются:

- разработка и реализация программ, направленных на осуществление политики интеграции, принятых государством в отношении беженцев, вынужденных переселенцев из Республики Азербайджан;

- осуществление программы по строительству жилья для беженцев и насильственно перемещенных лиц и в местах их компактного проживания различных объектов социальной и культурной значимости, а также программы по оказанию помощи в области занятости;

¹ URL: <http://www.smsmta.am>.

- обработка ходатайств о предоставлении убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с установленном законом порядке;
- разработка и осуществление программ по реэмиграции (возврат) населения, эмигрировавшего из Республики Армения;
- разработка и реализация программ в области народонаселения переселения.

Во исполнение перечисленных задач Агентство наделено следующими функциями:

- в пределах своих полномочий разработка и осуществление программ, направленных на осуществление регулирования внутренней миграции населения;
- осуществление программ по обеспечению постоянным жильем беженцев, вынужденных переселенцев из Республики Азербайджан;
- оказание помощи беженцам, насильственно депортированным из Республики Азербайджан, в вопросах приобретения гражданства, образования, здравоохранения, юридической поддержки;
- осуществление программы по строительству различных объектов, имеющих социальное значение, а также программы по содействию занятости беженцев и вынужденных переселенцев в местах их компактного проживания;
- обработка ходатайств о предоставлении убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, оказание правовой, социальной и других видов помощи, установленной законодательством Республики Армения для такой категории лиц.

Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел **Республики Беларусь** является структурным подразделением Министерства внутренних дел с правами юридического лица, уполномоченным осуществлять функции в сфере гражданства Республики Беларусь и миграции¹.

Основными задачами Департамента являются:

- разработка и осуществление мер, направленных на реализацию законодательства о гражданстве в Республике Беларусь, выезде из Республики Беларусь и въезде в Республику Беларусь граждан, передвижении и выборе ими места жительства, правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, предоставлении статуса беженца, дополнительной или временной

¹ URL: <http://mvd.gov>.

защиты либо убежища в Республике Беларусь, внешней трудовой миграции;

- совершенствование правового регулирования вопросов гражданства и миграции;

- организация контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в Республике Беларусь, противодействие незаконной миграции;

- организация научных исследований по проблемам миграции.

В целях реализации поставленных задач Департамент:

- обеспечивает исполнение законодательства о гражданстве и миграции;

- вносит в установленном порядке с учетом международного опыта регулирования миграционных процессов и социально-экономической ситуации в Республике Беларусь предложения по вопросам гражданства и формированию государственной миграционной политики, противодействия незаконной миграции;

- осуществляет методическое и организационное руководство подразделениями по гражданству и миграции главного управления внутренних дел Минского горисполкома, управлений внутренних дел облисполкомов, управлений, отделов внутренних дел городских, районных исполкомов (местных администраций) (далее – подразделения), а также контроль за их деятельностью и т. д.

В целях реализации Указов Президента **Республики Казахстан** от 17 августа 2010 г. № 1039 «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» и от 22 сентября 2010 г. № 1066 «О некоторых вопросах реализации Указа Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 г. № 1039» был образован Комитет миграционной политики Министерства внутренних дел Республики Казахстана¹. Его деятельность осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, Законами Республики Казахстан «Об органах внутренних дел», «О миграции населения», «О правовом положении иностранцев», «О гражданстве Республики Казахстан» и другими нормативными правовыми актами, межгосударственными соглашениями (договорами), а также ведомственными инструкциями, регламентирующими служебную деятельность.

Основными задачами миграционной службы являются:

¹ URL: <http://mvd.gov.kz>.

- выработка общей стратегии, определение приоритетных направлений деятельности службы миграционной полиции;
- обеспечение контроля за режимом пребывания иностранных граждан в области, соблюдением ими правил въезда и выезда из Республики Казахстан, противодействие незаконной миграции иностранных граждан;
- совершенствование организационно-правовой основы службы, внедрение в ее деятельность достижений науки, техники, передового опыта, повышение профессионального мастерства сотрудников.

Основные функции:

- совместно с управлением комитета по миграции Министерства труда и социальной защиты населения проводит исследование проблем, связанных с миграцией населения, его учетом и документированием;
- осуществляет текущее и перспективное планирование, вносит соответствующие предложения руководству ДВД, МВД Республики Казахстан в другие заинтересованные государственные органы по вопросам деятельности службы;
- готовит необходимую информацию по вопросам своей компетенции в МВД Республики Казахстан, вносит предложения по совершенствованию работы миграционной полиции;
- обеспечивает организационно-методическое руководство деятельностью подразделений миграционной полиции ОВД области, оказывает практическую помощь;
- своевременно информирует подразделения миграционной полиции ОВД о порядке въезда и пребывания иностранных граждан;
- разрабатывает проекты нормативных правовых актов;
- осуществляет своевременный контроль за исполнением управленческих решений;
- обобщает и распространяет положительный опыт работы, в том числе, и зарубежный, взаимодействует с аналогичными службами других государств;
- в установленном порядке организует проведение совещаний, семинаров, учебных сборов, научно-практических конференций по актуальным вопросам паспортно-визовой работы, проводит оперативные совещания, издает обзоры.

В республике Киргизия вопрос по регулированию миграционными процессами возложен на Министерство труда, занятости и миграции, которое оказывает:

– консультирование по вопросам: о состоянии рынка труда на соответствующей территории; по выбору профессии; по перемене места работы; по законодательству о труде и занятости; по профессиональному обучению; о возможностях профессиональной подготовки, переподготовки повышения квалификации; о наличии вакантных рабочих мест (должностей), об оплате и других условиях труда; о порядке регистрации в целях поиска подходящей работы; по нормативным правовым актам в сфере труда, занятости и миграции; по программам трудоустройства за рубежом; по вопросам трудовой миграции; о правах и обязанностях соотечественников и переселенцев; работодателей по вопросам проведения аттестации рабочих мест, сертификации производства; граждан, в том числе иностранных, по вопросам усыновления, опеки, попечительства; юридических лиц по вопросам аккредитации в области оказания услуг детям; юридических и физических лиц по вопросам реализации социальных проектов;

– регистрацию в качестве безработного и выдачу соответствующих справок;

– назначение и выплату пособий по безработице;

– прием, рассмотрение и оценку ходатайств по получению разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы и разрешение на работу;

– выдачу направлений на профессиональное обучение;

– обучение безработных граждан востребованным профессиям на рынке труда;

– предоставление финансовой поддержки и микрокредитование безработных граждан в целях организации предпринимательской деятельности;

– трудоустройство безработных, граждан на заявленные вакансии;

– обеспечение временными рабочими местами граждан в рамках программ по организации оплачиваемых общественных работ;

– выплату стипендий в процессе обучения на курсах профессиональной подготовки и переподготовки и др.¹

Бюро по миграции и беженцам в **республике Молдова** (со статусом главного управления) является структурным подразделением Министерства внутренних дел, которое наделено функциями мониторинга и координирования миграционных процессов, анализа и контроля за соблюдением законодательства в области миграции и убе-

¹ URL: <http://migration.csip.kg>.

жища, разработки проектов нормативных актов в сфере регламентирования юридического статуса иностранных граждан и апатридов, выдачи приглашения иностранным гражданам и апатридам, продления срока действия виз; имеет компетенцию следственного органа и уполномоченное правом проводить оперативные расследования¹.

В структуру бюро входят: управление миграционных политик, управление по борьбе с незаконным пребыванием иностранных граждан, управление иммиграции и репатриации, управление по делам беженцев, центр размещения лиц, ищущих убежище и беженцев, центр временного содержания иностранных граждан, бухгалтерия, секретариат.

Управление миграционных политик разрабатывает, способствует и обеспечивает осуществление стратегий и программ в сфере миграции, вносит предложения в приоритетных направлениях в сфере миграции, внедряет, координирует, осуществляет мониторинг применения международных механизмов и стандартов согласно специфике деятельности, обеспечивает юридическую помощь, устанавливает ежегодную квоту иммиграции, управляет миграционным потоком; обеспечивает накопление, сохранение, обработку, распространение и обмен информацией, касающейся процессов миграции внутри страны и на международном уровне; сохраняет и пополняет базу данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Республики Молдова, во взаимодействии с другими центральными органами публичного управления.

Правительство **Украины** решило постановлением Кабинета министров от 7 июля 2010 г. № 559 «Некоторые вопросы государственного управления в сфере миграции» ликвидировать Государственную миграционную службу и остановить ликвидацию Государственного департамента по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц.

Согласно документу, правопреемником Государственной миграционной службы по вопросам гражданства, регистрации физических лиц и иммиграции является Министерство внутренних дел, а по вопросам миграции в границах, определенных законодательством о беженцах, – Государственный комитет по делам национальностей и религий².

¹ URL: <http://www.bma.gov.md/ru>.

² URL: <http://www.kmu.gov.ua>.

Государственный департамент по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц является органом, который функционирует в системе МВД, ответственный перед Кабинетом министров Украины, подотчетный и подконтрольный министру внутренних дел.

Основными задачами Департамента являются:

- участие в пределах своей компетенции в координации деятельности органов исполнительной власти, связанной с: решением вопросов гражданства Украины; организацией иммиграционной работы и борьбой с незаконной миграцией;

- организация работы рассмотрения документов относительно приобретения/прекращения гражданства Украины, подготовка материалов для рассмотрения Комиссией при Президенте Украины по вопросам гражданства;

- обобщение практики применения законодательства по вопросам гражданства, иммиграции иностранцев и лиц без гражданства в Украину, регистрации физических лиц за местом обитания/пребывания и разработка и внесение предложений относительно его совершенствования на рассмотрение министра внутренних дел;

- обеспечение в соответствии с законодательством выдачи гражданам Украины, которые постоянно проживают в Украине, паспортных документов, иностранцам и лицам без гражданства документов для въезда в Украину, пребывания в Украине и выезда за ее пределы или постоянного обитания на ее территории; организация регистрации и учета физических лиц за местом обитания/пребывания;

- организация работы по созданию Государственной информационной системы регистрационного учета физических лиц и их документирования.

Функции Департамента:

- готовит документы по вопросам приобретения/прекращения гражданства Украины на рассмотрение Комиссии при Президенте Украины по вопросам гражданства;

- обеспечивает выполнение решений Президента Украины по вопросам гражданства;

- принимает в предусмотренных законом случаях решение об оформлении приобретения гражданства Украины;

- ведет учет лиц, которые приняли гражданство Украины;

- организует выдачу гражданам Украины паспортных документов;

- организует оформление и выдачу иностранцам и лицам без гражданства документов для временного пребывания или постоянного обитания в Украине, а также выезда за ее пределы;
- организует работу по подготовке предложений относительно определения в установленном порядке квоты иммиграции на календарный год и по рассмотрению документов относительно предоставления разрешения на иммиграцию в Украину иностранцев и лиц без гражданства, которые находятся в Украине на законных основаниях и др.

§ 4. Правовое регулирование миграционных процессов и гарантии их реализации

Развитие общественного труда характеризуется общественными закономерностями: ростом производительности труда, перемещением населения и т. д. Однако смешение людей разного этнического происхождения, религии и культуры в пределах одного государства имеет свои преимущества и свои опасности. С одной стороны, такое многообразие способствует социальному, культурному и экономическому развитию общества. Наглядный пример тому – глобальные города, которые стали главными центрами финансовой, торговой, информационной активности международного сообщества. С другой – большие потоки мигрантов вызывают настороженное, а иногда и враждебное отношение со стороны принимающего сообщества, что вызвано не только экономическими причинами – конкуренцией за ресурсы, но и антимигрантскими кампаниями, к которым прибегают некоторые политики в ходе предвыборных гонок.

В сложившихся обстоятельствах международные организации призывают правительства стран, принимающих мигрантов, сохранять лояльность и следить за соблюдением прав приезжих в рамках Конвенции о правах человека¹ и обеспечивать им возможность легального заработка. Но каждая страна вправе сама определять свою политику в отношении мигрантов, которые уже находятся на ее территории.

Выделяют три варианта политики в отношении мигрантов: 1) полная сегрегация из принимающего сообщества; 2) требование отказа от своей культуры с заменой ее на образ жизни большинства населения принимающей страны; 3) разрешение сохранения мигрантами

¹ URL: <http://www.consultant.ru>.

своей культуры и религии взамен на соблюдение закона и основополагающих социальных норм.

В разное время страны-приема мигрантов отдавали предпочтение разным стратегиям интеграции. Например, Австралия, являющаяся одним из традиционных центров миграции (наряду с Канадой, США и Новой Зеландией), придерживается сейчас политики мультикультурализма, однако так было не всегда. В 1901–1960 гг. в стране действовала программа «Белая Австралия», направленная на принудительную ассимиляцию. Мигранты проходили строгую селекцию: предпочтение отдавалось приезжим из Великобритании. Выходцы из других стран должны были заимствовать язык и культуру белого населения Австралии. В 1966 г. иммиграционное законодательство было пересмотрено, и с политикой «Белой Австралии» было покончено. Право на въезд получили высококвалифицированные специалисты неевропейского происхождения¹.

Новая политика «множественности культур» не требовала ассимиляции или изоляции этнических групп, а провозглашала «их процветание и максимальное свободное выражение под одной австралийской крышей»². В практике имели место также случаи, когда государство выбирало стратегию сегрегации в отношении мигрантов. Так было, например, в Германии в 1950–1970 гг.: «гастарбайтеры» были де факто и де юре отделены от культурно-политического сообщества принимающей страны, поскольку власти Германии ожидали возвращения мигрантов в страну исхода – Югославию, Турцию, Грецию, Польшу³.

Таким образом, трансформация интеграционной стратегии по отношению к трудящимся-мигрантам завершалась выбором пользу мультикультурализма, что означает изменение этнической структуры социума, населения. Проникновение иных культур в принимающее сообщество очевидно и проявляется в виде новых религиозных и культурных практик. Если «мультикультурализм» используется как нормативная категория, то имеется в виду стратегия стран с меняющейся этнической структурой населения: прежде всего, эта стратегия

¹ Денисенко М. Б., Хараевой О. А., Чудиновских О. С. Австралия. Организационное устройство миграционной политики. Из книги «Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада». М., 2003 // URL: <http://www.archipelag.ru>.

² Полоскова Т. Современные диаспоры: внутривнутриполитические и международные аспекты. М.: Научная книга, 2002.

³ Малахов В. П. Национальные государства перед лицом культурного плюрализма. М.: Логос, 2006.

состоит в признании того факта, что страна превратилась в страну иммиграции и приток иммигрантов ей необходим.

Следует отметить, что «мультикультурализм» может также употребляться в контексте, относящемся не столько к политике, сколько к культуре. В этом случае он обозначает отсутствие «чистой культуры» и наличие культуры, которая впитала в себя элементы других культур. В целом культура рассматривается как результат взаимодействия нескольких культур, при этом процесс формирования культуры не ограничен во времени, и к позитивным элементам культуры относят не только еду, фольклор, но и некоторые национальные черты характера, такие как гостеприимство, почтительное отношение к старшим и т. д.

Зачастую в политическом дискурсе «мультикультурализм» позиционируется как стремление к культурному многообразию, которое непременно должно сопровождаться уважением прав этнических меньшинств и предоставлением свободы выбора религии и языка общения. Кроме того, общая политическая стратегия в данном случае подразумевает также борьбу с дискриминацией.

Если обратиться к политической дискуссии, то «мультикультурализм» подразумевает особое устройство общества, при котором этнические группы обладают довольно большой степенью политической и культурной автономии. Однако этнические группы, о которых идет речь, – не иммигранты, а представители этнических меньшинств¹.

Очень важно отметить, что возникшие в ряде государств-членов Европейского Союза, и затем в России споры относительно целесообразности политики мультикультурализма во многом обусловлены именно тем разнообразием смыслов, которые вкладываются в термин «мультикультурализм». Так, в конце 2010 – начале 2011 гг. лидеры трех европейских стран – Федеративной Республики Германии, Королевства Великобритании и Французской Республики – сделали заявления, в которых утверждали о «провале» политики мультикультурализма. Такую позицию ряд авторов называют «либеральной критикой мультикультурализма»². Среди других тезисов этой позиции выделяют следующие: политика мультикультурализма обеспечивает государственную поддержку не столько культурам, сколько общинам

¹ Bosswick, Wolfgang and Heckmann Friedrich. Social Integration of Immigrants: Contribution of local and regional authorities // European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2006. P. 7–8.

² Эмиль Пайн. Невольники общин // Новая газета. – 2011. – 18 марта.

и группам, которые необоснованно берут на себя миссию представительства интересов всего этноса или религии; мультикультурализм искусственно консервирует традиционно-общинные отношения, препятствуя индивидуальной интеграции представителей разных культур в гражданское общество. Государственное спонсирование общин стимулирует развитие группы коммунитарной (общинной) идентичности, подавляя индивидуальную. Такая политика закрепляет власть общины над индивидом, лишенным возможности выбора.

В качестве свидетельства фиаско политики мультикультурализма в странах Западной Европы часто приводятся районы скопления этнических меньшинств в Париже, Амстердаме, живущих на государственное пособие по безработице. Главной причиной такого результата называется слишком щедрое социальное обеспечение, предоставляемое мигрантам принимающим государством. Следует подчеркнуть, что в Королевстве Нидерландов 40 % средств, выделяемых на государственную помощь, направляются 10 % населения, состоящего из мигрантов незападного происхождения коренным населением. Критикуется также и политика в отношении воссоединения семей, позволяющая мигрантам перевозить свои семьи, которые в свою очередь становятся «экономической обузой» для принимающего государства и служат лишь количественному увеличению диаспоры¹. Во многом именно зависимость иммигрантов от некоторых видов социальной помощи создает напряженность между ними и принимающим сообществом. Таким образом, проблема превращается в замкнутый круг: меры, нацеленные на интеграцию, на практике приводят к дезинтеграции.

С другой стороны, критике подвергается и «культурный» компонент политики мультикультурализма. В Канаде, так же как в Королевстве Великобритания, Королевстве Нидерландов, Федеративной Республике Германия и других западноевропейских странах, за исключением Французской Республики, ношение «религиозных символов» в публичных местах (к которым относится и школа) не считается предосудительным. В британских судах выступают адвокаты в тюрбанах, указывающих на их приверженность религии сикхов. В Канаде сикхам, управляющим мотоциклом, разрешено не надевать

¹ Миграции без границ: эссе о свободном передвижении людей, 2009 // URL: <http://unesdoc.unesco>.

шлем, хотя страховые компании сделали в этой связи специальные оговорки¹.

Однако очевидна и обратная сторона такого культурного плюрализма, которая заставляет, в частности Францию, прикладывать усилия к тому, чтобы появление новых мечетей особо не афишировалось. Причина в том, что идеология мультикультурализма может способствовать «расиализации и этнизации общественного дискурса»². Главный аргумент сторонников этой точки зрения состоит в следующем. Фокусируясь на социально-групповых различиях в этнических терминах, мультикультурализм лишь усиливает дискриминацию меньшинств. В свете идеологии множественности культур противоречия социального, экономического, политического, регионального характера представляются как противоречия этнического или конфессионального происхождения.

Очень важно отметить, что эта тема, получившая также название «культурализации этничности», широко обсуждается как средство деполитизации, т. е. лишения меньшинств доступа в ту сферу деятельности, которая затрагивает основы власти и общественного устройства. В частности, отмечается, что поддержкой государства пользуется лишь та этническая организация, деятельность которой не выходит за рамки культуры в фольклорно-этнографическом понимании, в то время как другие важные вопросы, например, дискриминация и социальная сегрегация остаются за скобками, как продукт культурной специфики. Кроме того, с «культурализацией этничности» связывают также такое явление, как «требования на основе культуры» (culturalclaims). Суть его состоит в том, что самые разные претензии, в том числе связанные с властью, правом на землю и другими вопросами, начинают обосновываться задачей защиты культуры и идентичности³. Здесь, однако, стоит отметить, что прием culturalclaims используется не только представителями этнических меньшинств: его активно осваивают политики и антирасистские движения.

¹ Малахов В. П. Национальные государства перед лицом культурного плюрализма. М. : Логос, 2006.

² Малахов В. П. Зачем России мультикультурализм // Русский архипелаг. – 2002. URL: <http://www.archipelag.ru>.

³ Осипов А. Г. Автономия, меньшинства и мультикультурализм: в чем смысл «управления многообразием» // Мир России. – 2008. – № 1.

В российском дискурсе термин «мультикультурализм» так и не стал общеупотребительным. Вместо этого используется устойчивое выражение «адаптация и интеграция мигрантов». В этом смысле интеграция как подход к определению положения мигрантов в принимающем сообществе противопоставляется сегрегации, а меры интеграции нацелены на противодействие сегрегации мигрантов, которая может проявляться, в частности, в возникновении мигрантских гетто.

В специальном исследовании ООН по расовой дискриминации в политической, экономической, социальной и культурной сферах¹ (1971 г.) интеграция определяется как процесс, в котором многообразие элементов культуры комбинируется в единство, удерживая базовую идентичность. Иначе ее можно назвать аккультурацией². Это процесс приобретения человеком или группой людей элементов, норм и ценностей другой культуры при одновременном сохранении своей национальной культуры. Тот вариант интеграции мигрантов, который в данный момент оформляется в нашем государстве в законодательную форму, точнее всего будет назвать именно аккультурацией, несмотря на то, что этот термин описывает подход к интеграции этнических меньшинств, а не мигрантов.

В Российской Федерации, так же, как и во многих других странах, миграция имеет определенные этнические особенности. В связи с этим, к мигрантам все чаще относятся как к представителям этнических меньшинств, хотя строго говоря, в рамках международного права и национального законодательства мигранты не попадают в категорию этнических меньшинств. Как бы то ни было, с точки зрения эффективности проводимой политики интеграции необходимо определиться с желаемым конечным результатом. В случае аккультурации (как варианта интеграции) таких результатов можно выделить два: фузия и плюрализм³.

Если государство выбирает политику аккультурации, то для мигрантов это означает «этнический компромисс». В случае культурного плюрализма этот компромисс принимает формат «этнической мозаики», а в случае фузии – возникновение новой культуры на основе двух или более слившихся культур.

¹ URL: <http://daccess-dds-ny.un.org>.

² Мокин К. Групповые стратегии интеграции этнических миграционных сообществ. Саратов, 2006. С. 137.

³ Попков В. Д. Диаспорная община – модель отношений этнических мигрантов с принимающим обществом // Диаспоры. – 2003. – № 3.

На практике реализация любой стратегии интеграции подразумевает принятие совершенно определенных мер, направленных на встраивание иммигрантов в правовое поле страны приема. Как правило, меры эти выражены в законодательной форме. Именно закон задает условия для интеграции иммигрантов, поэтому анализ законодательства может быть использован для оценки миграционной политики страны в области интеграции иммигрантов.

Если обратиться к зарубежному опыту, то в 2004 г. для государств-членов Евросоюза была разработана специальная методика оценки политики интеграции, основанная на соотнесении законодательства стран с директивами Совета Европы, касающихся правового положения иммигрантов. Эта методика получила название «Индекс интеграции мигрантов MIPEX». Оценка законодательства стран в области интеграционной политики проводилась в 2004, 2007 и 2010 гг. По ее результатам каждый раз составлялся рейтинг стран. В 2010 г. 31 страна попала в рейтинг: 25 стран ЕС плюс Канада, Норвегия, Швейцария, Болгария, Румыния, США. В 2014 г. общее число стран, принявших участие в обследовании, достигло 40¹.

В соответствии с методикой расчета индекса, термин «мигрант» относится к гражданам третьих стран (т. е. не являющиеся гражданами стран ЕС), легально находящимся на территории одной из стран ЕС. Законодательство оценивается исходя из его соответствия Конвенциям Совета Европы и Директивам Европейского Сообщества. Единый критерий оценки политики в сфере интеграции позволяет использовать индекс MIPEX для сравнения стран, а также дает возможность увидеть те направления интеграционной политики, по которым требуется доработать законодательную базу².

Следует отметить, что индекс MIPEX – отражает интеграцию сразу по ряду направлений: доступ к рынку труда; воссоединение с семьей; образование; долгосрочное пребывание; участие в политической жизни страны; получение гражданства; защита от дискриминации³.

Каждое из данных направлений разбивается на несколько уровней. Для оценки каждого уровня используются вопросы-индикаторы, которые формируют единую анкету. Баллы по каждому индикатору

¹ URL: online.zakon.ru.

² Прохорова А. Политика интеграции мигрантов в России: пример оценки с использованием индекса интеграции MIPEX // URL: <http://demoscope.ru/>.

³ URL: www.mipex.eu.

переводятся в процентное выражение, после этого высчитывается среднее значение по каждому из направлений интеграционной политики, а также рассчитывается итоговая оценка интеграционной политики в целом и определяется рейтинг государств.

Если обратиться к процессам рассматриваемой сферы в российской действительности, то права мигрантов довольно сильно ограничены по таким направлениям, как политическое участие, защита от дискриминации и воссоединение с семьей¹. С другой стороны, доступ к рынку труда, гражданство рассматривается как исключительно временное. Исходя из этого у мигрантов предусмотрено два пути: пребывание в стране в качестве временного трудового мигранта или приобретение гражданства².

Изучение литературы показало, что правовая интеграция и социализация – именно такова европейская модель интеграционной стратегии. В российской действительности предлагаемые интеграционные меры сводятся к мерам социализации³ (обучение русскому языку, экзамен на знание истории России и т. д.).

Однако интеграция мигрантов в России и интеграция мигрантов в Европе не имеют ничего общего, кроме одинакового звучания термина.

Исходя из этого, смысл правовой интеграции становится более понятным: ведь речь идет об урегулировании статуса трудящихся-мигрантов. Такая позиция означает, что данное государство согласно принять чужих и сделать их «своими».

В Российской Федерации основное внимание обращено в сторону поиска инструмента снятия социального напряжения в обществе, где порядка 30 % населения настроены негативно по отношению к мигрантам⁴. Российская «интеграция» рассматривается как инструмент решения этой проблемы, а меры социализации мигрантов приравниваются к мерам интеграции. При этом позиция государства по отношению к тем, кого оно собирается интегрировать, не сформулирована. Более того, объектом интеграции, а правильнее будет сказать «социализации», являются не долговременные трудящиеся, а временные

¹ Выхованец О. Д., Прохорова А. В. Трансформация идентичности трудовых мигрантов как одна из составляющих становления гражданского общества в России. М., 2014. С. 52–58.

² Прохорова А. Политика интеграции мигрантов в России: пример оценки с использованием индекса интеграции MIPEX // URL: <http://demoscope.ru/>.

³ Мукомель В. И. Миграционный диагноз // URL: <http://www.pont.ru/>.

⁴ Беришвили Н. 70 процентов толерантности // Московские новости. – 2011. – 17 окт. URL: <http://pda.mn.ru/moscow>.

трудовые мигранты. Это еще одно важное отличие в европейском и российском понимании интеграции мигрантов.

Безусловно, Европейский союз и Российская Федерация находятся на разных исторических этапах формулирования интеграционной стратегии. В России еще только готовится к принятию законопроект «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»¹. Европейские страны уже прошли основательный путь реформирования интеграционного законодательства.

Европейский опыт говорит о том, что интеграция не ограничивается мерами социализации. Задачи интеграции выходят за рамки содействия установлению добрососедских отношений между мигрантами и принимающим сообществом. В европейском обществе интеграция интерпретируется как комплекс законодательных мер, направленных на создание равных возможностей для долгосрочных легальных мигрантов, которые рассматриваются как потенциальные граждане страны пребывания.

Если следовать этому подходу, то объектом интеграции в России должны быть также и возвращающиеся соотечественники, соотечественники с неурегулированным статусом, мигранты с РВП (разрешением на временное проживание). Другими словами, в эту группу должны попасть все те категории мигрантов, которых государство намерено принять как своих граждан.

Несмотря на то, что смысл интеграции в российском обществе искажен (как минимум, отличается от принятого в других странах), — здесь важно то, что на данном историческом этапе привлекается внимание к проблеме определения роли людей иностранного происхождения в России. Необходимо добиться понимания и, что немаловажно, поддержки принимающего населения, а политика в отношении мигрантов должна быть сформулирована однозначно и ответственно. Аккуратное отношение к терминологии имеет первостепенное значение, поскольку выбор слова означает выбор последствий.

Если трактовать интеграцию как направленный процесс, результатом которого является принятие гражданства, то следует обратить внимание на трансформацию идентичности, которая может происходить у мигранта на пути его движения к гражданству: т. е. отождествление с гражданами страны, представление об этом сообществе, от-

¹ URL: <http://www.fms.gov.ru/documentation/>.

ветственность за него, понимание интересов, а также переживаемые в связи с этим чувства (гордость, обида, разочарование или энтузиазм и готовность к рефлексии), а также осознание общности людей, базирующееся на представлениях о своей национальности, языке, культуре, истории, территории, интересах, эмоциональном отношении к ним и при определенных условиях готовности действовать во имя этих представлений¹.

Требования принимающего государства к мигрантам, касающиеся владения языком страны пребывания, знания конституции и истории, отражают стремление сформировать у мигранта именно гражданскую идентичность. Если с этой позиции рассматривать процесс интеграции, то превращение мигранта в гражданина и есть натурализация. Это последняя ступень, отделяющая иммигранта от полноправного положения в принимающем сообществе. Как правило, путь к гражданству бывает коротким лишь в исключительных случаях².

Взаимосвязь между государством и гражданами может измеряться соотношением прав и обязанностей. Если рассматривать натурализацию как конечный результат, то логично будет ожидать от принимающего государства такого же отношения к будущим гражданам, как к нынешним. Другими словами, разницу в понимании сути «интеграции мигрантов» в российском и европейском обществах можно объяснить различиями в функционировании институтов гражданства: в странах ЕС – «активное гражданство», тогда как в России – «обязывающий тип гражданства». Именно поэтому в европейском обществе политика интеграции мигрантов ориентирована в первую очередь на правовое встраивание мигрантов в принимающее сообщество. Этот процесс – многоступенчатый, заканчивающийся натурализацией. В российском обществе и законодательной практике политика интеграции мигрантов представляет собой комплекс мер, ориентированных на удовлетворение требований по социальной адаптации мигрантов.

Реализуемая в данный момент в России стратегия интеграции мигрантов является на практике скорее стратегией социальной адаптации, поэтому называть принимаемые в рамках этой стратегии меры мерами интеграции некорректно. Результаты оценки политики Рос-

¹ Дробижева Л. Идентичность и этнические установки русских в своей этнической среде // Социологические исследования. – 2010. – № 12. – С. 49–58.

² Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ О гражданстве Российской Федерации // URL: www.consultant.ru.

сии в отношении интеграции по методике вычисления индекса интеграции мигрантов MIREX показали, что законодательные нормы в отношении прав международных мигрантов в России не способствуют их интеграции, а, скорее, способствуют сегрегации. Об этом можно судить по существующей правовой «пропасти» между статусом гражданина и статусом мигранта. Полученные оценки говорят о том, что мигрант имеет вдвое меньше возможностей, например, на рынке труда, чем человек со статусом гражданина. По разным компонентам условия для полноценной интеграции в России находятся в диапазоне от 75 % до 0 %¹.

Для лучшей интеграции мигрантов в общество, удовлетворения потребностей российской экономики в рабочей силе определенного профессионального и квалификационного состава, посредством оптимизации режима трудовой миграции необходимо осуществить основные направления и принципы интеграции иммигрантов:

- обеспечить свободу в выборе места пребывания и жительства мигрантам, законно находящимся на территории Российской Федерации;
- противодействовать всем формам дискриминации мигрантов;
- содействовать в обучении языку, изучении культуры народов Российской Федерации, в получении навыков социальной коммуникации и правовой грамотности;
- развивать государственно-частное партнерство в интеграции иммигрантов, поддержку и развитие сети общественных организаций, чья деятельность направлена на интеграцию мигрантов;
- развивать инфраструктуры, обеспечивающие доступ к рынку труда, пространственную мобильность, оказание социальной поддержки и образовательных услуг для мигрантов и членов их семей;
- противодействовать пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов прежде всего в крупных городах;
- формировать взаимную толерантность мигрантов и принимающего социума, противодействовать ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости.

При этом предоставление вида на жительство и гражданства для групп иммигрантов, обладающих высоким потенциалом интеграции,

¹ Выхованец О. Д., Прохорова А. В. Трансформация идентичности трудовых мигрантов как одна из составляющих становления гражданского общества в России. М., 2014. С. 63–65.

должно рассматриваться как инструмент интеграции в принимающий социум¹.

В тексте Концепции государственной миграционной политики России до 2025 г. указывается, что «к организации программ интеграции и адаптации необходимо привлечь все заинтересованные стороны (правительства стран происхождения мигрантов, самих мигрантов, бизнес-структуры, неправительственные организации), в полной мере задействовать потенциал средств массовой информации».

Еще один индикатор, который может быть использован, – уровень межнациональной напряженности, выявляемый на основе результатов опроса общественного мнения. Система мониторинга и предупреждения межнациональных конфликтов уже разработана Министерством регионального развития Российской Федерации в рамках реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 г. Система мониторинга будет опробована в восьми российских регионах: в Дагестане, республике Крым, республике Татарстан, Пермском крае, Волгоградской области, Воронежской области, Иркутской области и Ханты-Мансийском автономном округе².

В международной практике для оценки эффективности проводимой политики интеграции используют также ряд демографических показателей, например, долю межнациональных браков.

Как показывает практика, появление и развитие политики интеграции мигрантов в России, взаимодействие между государством и гражданским обществом происходит по большей части в контексте понимания интеграционных мер как инструмента борьбы и профилактики межнациональных конфликтов. Такая постановка вопроса и подход к формулируемой политике сохраняются до сих пор. Именно поэтому основными акторами, оказывающими влияние на формулируемые меры, являются уполномоченные органы в сфере миграции и Министерство образования и науки со стороны государства, и организации диаспор со стороны гражданского общества.

Очень важным этапом в решении проблем в рассматриваемой сфере станет принятие закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», в ко-

¹ Протокол заседания Общественного совета и рабочей группы Правительственной комиссии по миграционной политике от 9 февраля 2011 г. // URL: <http://www.fms.gov.ru/>.

² Городецкая Н., Иванов М. Межнациональные отношения ставят на учет // Коммерсантъ. – 2014. – 16 июля.

тором следует определить, что такое «адаптация» и что такое «интеграция» иностранных граждан, определить субъектов, их полномочия в рассматриваемой сфере.

По нашему мнению, социальная и культурная адаптация иностранных граждан (адаптация) – это совокупность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и иностранного гражданина, направленных на его включение в социальное и культурное пространство российского общества через освоение им навыков и знаний в области русского языка, истории и культуры России, основ законодательства Российской Федерации в объеме, необходимом для временного пребывания на территории Российской Федерации с целью осуществления трудовой деятельности.

Социальная и культурная интеграция иностранных граждан (интеграция) – это совокупность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и иностранного гражданина, направленных на его включение в социальное и культурное пространство российского общества через освоение им навыков и знаний в области русского языка, основ законодательства Российской Федерации, истории, культуры и традиций народов России, правил поведения, принятых в российском обществе, в объеме, необходимом для временного проживания или постоянного проживания на территории Российской Федерации;

Однако исходным критерием является срок нахождения на территории России. Поэтому основная идеология законопроекта должна быть такова: тех, кто приехал на короткий период, необходимо адаптировать, а те, кто хочет жить в стране долго, получить правовой статус и приобрести гражданство – нуждаются в интеграции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате притока населения из зарубежных стран ежегодный миграционный прирост в Российской Федерации увеличился на 15 % и составил в среднем 280 тыс. человек в год¹.

Иммиграция в Российскую Федерацию продолжает оказывать положительное влияние на демографическое и социально-экономическое развитие как Российской Федерации в целом, так и отдельных ее субъектов.

При этом опыт стран, проводящих активную миграционную политику, показывает, что отсутствие действенных механизмов контроля и регулирования миграционных потоков способствует возникновению межнациональных конфликтов, формированию этнических анклавов, ухудшению социальной обстановки. Система управления миграционными потоками в Российской Федерации в интересах национальной безопасности должна включать в себя комплекс механизмов, позволяющих государству оперативно регулировать направление миграционных потоков, их интенсивность и структуру»².

Необходимо отметить, что Президент Российской Федерации В. В. Путин неоднократно отмечал, в частности на VI Всемирном конгрессе соотечественников, проживающих за рубежом, 31 октября 2018 г., что «рост численности населения должен сопровождаться осмысленной стратегией иммиграционной политики. Мы заинтересованы в притоке квалифицированных, легальных трудовых ресурсов, оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»³.

Ориентируясь в этой связи на положения действующих документов государственного стратегического планирования, оценивая современное состояние миграционной ситуации в Российской Федерации и правового регулирования в рассматриваемой сфере, следует отметить, что в основе отечественной стратегии иммиграционной политики должна лежать перспективная система ее правового обеспечения.

Как показывает изучение практики, разрозненность норм законодательства в сфере миграции формирует в среде потенциальных мигрантов неопределенность в вопросах реализации своих иммиграци-

¹ Официальный сайт МВД России // URL: <http://www.mvd.ru>.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

³ Российская газета. – 2018. – 1 нояб.

онных отношений. Это также способствует развитию коммерческого сектора посредников, оказывающих «иммиграционные услуги» от юридического сопровождения процедур оформления въезда и пребывания (проживания) иностранных граждан до откровенно противоправной деятельности, связанной с содействием заключению фиктивных браков с гражданами Российской Федерации. На этом фоне объективно создаются предпосылки для эскалации коррупционных отношений, дискредитации органов государственной власти, ответственных за реализацию миграционной политики.

Учитывая современные тенденции в сфере миграции в Российскую Федерацию, Президентом Российской Федерации в качестве одной из первоочередных задач государственной миграционной политики было определено совершенствование правовых механизмов, регулирующих и обеспечивающих:

- «добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество;

- въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России».

Как отмечается в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. от 31 октября 2018 г. (далее – Концепция) эффективность миграционной политики зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации. При этом совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации предполагает, прежде всего, установление простых, понятных для граждан и исполнимых правил, отвечающих цели, принципам и задачам миграционной политики, свободных от административных барьеров и обусловленных ими издержек.

В то же время работа над концепцией миграционного кодекса, а затем и соответствующим кодифицированным актом, должна происходить не изолированно, а во взаимосвязи с динамично изменяющимися предпринимаемыми правовыми и организационными мерами, направленными на реализацию Указа Президента Российской

Федерации¹. Такая работа представляет собой непрерывный, линейный, длящийся процесс, организованный и осуществляемый на основе оценки как существующих правовых реалий, так и изменяющихся потребностей нормативного правового регулирования в сфере миграции.

В этой связи представляется крайне важным формирование единого вектора, в рамках которого реализация мероприятий по Указу будет служить своего рода аналитическим подспорьем при подготовке Концепции миграционного кодекса. При таком подходе положения Концепции будут постоянно уточняться, конкретизироваться и наполняться государственно-правовым содержанием в зависимости от тех управленческих решений, которые будут предприниматься руководством государства в целях реализации Указа. Формирование правового материала Концепции миграционного кодекса будет происходить с учетом анализа возможных последствий и перспектив указанных управленческих решений, что, в свою очередь, позволит выявить потребность в принятии соответствующего кодифицированного акта.

Представляется, что в сложившихся условиях реализации миграционной политики Российской Федерации указанное требование об установлении соответствующих «простых, понятных для граждан и исполнимых правил» равнозначно относится как к принимающему населению нашей страны (резидентам), так и к потенциальным иммигрантам, временно пребывающим (проживающим) иностранным гражданам.

Здесь следует напомнить о зарубежном опыте в сфере совершенствования и кодификации миграционного законодательства.

Зарубежный опыт показывает, что практика применения отдельных форм систематизации норм права, касающегося вопросов миграции, имеется во многих государствах. Так, вопросы миграции и гражданства регулируются в Великобритании² актами Парламента, так называемыми UK Public General Acts, которые являются фактически актами конституционного характера³. На сегодняшний день существует немало таких статутов, регулирующих миграционную сферу.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

² В Великобритании судебный прецедент является основным источником права, однако в последние годы статуты также приобретают все большую юридическую значимость.

³ Маклаков В. В. Конституции зарубежных государств : учебное пособие. 5-е изд. М. : Волтерс Клувер, 2006.

В частности, в 2009 г. принят важный Акт о границах, гражданстве и иммиграции (Borders, Citizenship and Immigration Act 2009), а в 2016 г. была принята новая редакция Иммиграционного акта (Immigration Act 2016)¹.

Несмотря на то, что фактически единого акта, регулирующего миграционные правоотношения в Великобритании, нет, такой подход к унификации правовых норм в небольшое количество укрупненных актов с четким определением компетенции и полномочий представляется вполне логичным и эффективным решением проблемы разграничения полномочий и противоречий между правовыми актами.

В Соединенных Штатах Америки акты миграционного законодательства инкорпорированы в рамках Свода законов США. Они включены в следующие главы восьмого титула данного Свода законов: гл. 3 «Иммиграция», гл. 11 «Гражданство», гл. 12 «Иммиграция и гражданство», гл. 13 «Служба миграции и натурализации», гл. 14 «Ограничения предоставления социальных и иных общественных благ иностранцам», гл. 15 «Реформа по усилению пограничной безопасности и визовому порядку въезда в страну».

Нормы восьмого титула регулируют все возможные вопросы в сфере миграции от прав граждан и иностранцев в сфере миграции и полномочий государственных органов до вопросов натурализации и борьбы с нелегальной иммиграцией. Отдельно выделяется также вопрос привлечения трудовых мигрантов, которые разделены по степени предпочтительности на пять категорий.

Представляется, что это весьма перспективный подход, позволяющий проводить эффективную политику привлечения квалифицированных специалистов из-за рубежа.

«Нормативным правовым актом, регулирующим пребывание иностранных граждан во Франции, является Кодекс о въезде и пребывании иностранцев во Франции и о праве на убежище. Этот документ коренным образом изменил систему иммиграции во Франции, давая Правительству новые полномочия, чтобы поощрять высококвалифицированную миграцию, ограничивать иммиграцию по семейным обстоятельствам и более эффективно бороться с незаконной миграцией. Кодекс упрощает высылку трудящихся-мигрантов с неурегулирован-

¹ Их отличительными особенностями являются передача полномочий в сфере миграции исключительно федеральным органам, а также их четкое определение и перечисление, включая перечень и порядок проведения административных процедур, а также порядок обжалования тех или иных решений государственных органов и ответственность за совершение миграционных правонарушений.

ным статусом, и количество высылков повысилось уже перед его вступлением в силу. Иностранцы граждане по французскому Кодексу делятся на три категории: проживающие постоянно, временно или обладающие исключительным правом на проживание. Правом постоянного проживания обладают только граждане государств-членов ЕС, непрерывно прожившие на законном основании во Франции в течение пяти предыдущих лет. Член семьи такого гражданина также приобретает право на постоянное проживание на всей французской территории при условии, что он проживал во Франции непрерывно и на законном основании в течение предыдущих 5 лет. Срок действия свидетельства о постоянном проживании составляет 10 лет. Правом временного проживания обладают все остальные категории иностранных граждан, кроме граждан ЕС. Срок действия карты о временном проживании не может превышать 1 года и не может превышать срок действия соответствующих документов и виз. По истечении срока действия его карты иностранный гражданин должен покинуть Францию, если только он не добьется ее продления или ему не будет выдана карта резидента»¹.

В большинстве государств ЕАЭС отсутствуют кодифицированные акты, однако предмет регулирования миграционного права шире, чем в Российской Федерации.

В Законе Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24 ноября 2015 г.) указывается, что он регулирует общественные отношения в области миграции населения, определяет правовые, экономические и социальные основы миграционных процессов².

В Законе Республики Армения от 16 января 2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах»³ определяется, что он регулирует отношения, связанные с въездом в Республику Армения, пребыванием и проживанием на территории Республики Армения, транзитным проездом через ее территорию, выездом из Республики Армения иностранных лиц, а также иные отношения, связанные с иностранными лицами.

¹ Степаков С. Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского союза : сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 92.

² Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения» (с изм. и доп. по состоянию на 24 ноября 2015 г.) // Казахстанская правда. – 2011. – № 247-249(26668-26670). – 6 авг.

³ Закон Республики Армения от 16 января 2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах» // Официальные ведомости Республики Армения. – 2007. – № 6 (530). – 24 янв.

В предмете правового регулирования по законодательству Республики Армения особо выделяются отношения, связанные с въездом в Республику Армения, транзитным проездом через территорию Республики Армения, выездом из Республики Армения иностранных лиц. Отсюда можно сделать вывод, что по крайней мере с формально-юридической точки зрения предмет правового регулирования будет шире, чем в Российской Федерации, уже, чем в Республике Казахстан.

В Законе Кыргызской Республики «О внешней миграции» указывается, что он регулирует правовые отношения в области внешней миграции и определяет правовые основы внешней миграции в Кыргызской Республике.

Анализ этих и иных нормативных правовых актов показывает, что они в основном регулируют отношения, связанные с выездом в государство, осуществлением трудовой деятельности и транзитным проездом через территории государств.

Поэтому консолидация правовых норм и укрупнение нормативных правовых актов, регулирующих миграционные отношения в нашем государстве, как и в будущем принятие единого нормативного правового акта, являются не только реализацией задач, поставленных Президентом Российской Федерации, но и решением очевидных проблем правового регулирования в рассматриваемой сфере, разработка которых во многом возможна только за счет систематизации действующего законодательного массива. При этом разработка нормативного правового акта в сфере миграции в формате кодекса не является панацеей от преодоления существующего положения дел. Возможно и на первом этапе совершенствования действующего законодательства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Международно-правовые источники и документы

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1996 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. – М. : МНИМП, 1997. – Т. 2.

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : МНИМП, 1997. – Т. 2.

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : Международная организация по миграции, 1994.

Конвенция МОТ № 179 о найме и трудоустройстве моряков от 22 октября 1996 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : Международная организация по миграции, 1994.

Конвенция МОТ № 163 о социально-бытовом обслуживании моряков в порту и на море от 8 октября 1987 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : Международная организация по миграции, 1994.

Конвенция МОТ № 138 о минимальном возрасте для приема на работу от 20 июня 1973 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : Международная организация по миграции, 1994.

Устав управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев от 14 декабря 1950 г. // Г. С. Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. – М. : ЮНИТИ, 1997.

Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке от 1969 г. // Г. С. Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. – М. : ЮНИТИ, 1997.

Картахенская декларация о беженцах. 1984 г. // Г. С. Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. – М. : ЮНИТИ, 1997.

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : Международная организация по миграции, 1994.

Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 г. // Т. К. Хартли. Основы права Европейского сообщества. – М. : ЮНИТИ, 1998.

Конституция государства Европы : в 3 т. / под общей ред. Л. Л. Окуньковой. – М., 2001.

Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейских сообществ от 15 июня 1990 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : Международная организация по миграции, 1994.

Регламент Совета № 1612/68 о свободном передвижении трудящихся внутри Сообщества от 15 октября 1968 г. // Право Европейского союза: правовое регулирование торгового оборота. – М. : Зерцало, 1999.

Регламент (СЕЕ) № 1251 / 70 Комиссия о праве работников-мигрантов остаться на территории государства-члена после завершения работы в этом государстве от 29 июня 1970 г. // Право Европейского союза: правовое регулирование торгового оборота. – М. : Зерцало, 1999.

Регламент Совета № 1408 / 71 о применении режимов социального обеспечения работников и их семей, перемещающиеся на территории Европейского сообщества от 14 июня 1971 г. // Право Европейского союза: правовое регулирование торгового оборота. – М. : Зерцало, 1999.

Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : МНИМП, 1996. – Т. 1.

Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : МНИМП, 1997. – Т. 2.

Устав Совета Европы от 5 мая 1949 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : МНИМП, 1996. – Т. 1.

Рекомендации МОТ № 86 о трудящихся-мигрантах от 1 июля 1949 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : Международная организация по миграции, 1994.

Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Действующее международное право : в 3 т. // сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : МНИМП, 1996. – Т. 1.

Европейская социальная хартия от 18 октября 1961 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : Международная организация по миграции, 1994.

Протокол, касающийся статус беженцев от 31 января 1967 г. // сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : МНИМП, 1996.

Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : МНИМП, 1996. – Т. 1.

Рекомендация МОТ № 151 о трудящихся-мигрантах от 24 июня 1975 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : Международная организация по миграции, 1994.

Конституция международной организации по миграции от 20 мая 1987 г. // Г. С. Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. – М. : ЮНИТИ, 1997.

Договор о Европейском союзе от 7 февраля 1992 г. // Т. К. Хартли. Основы прав Европейского сообщества. – М. : ЮНИТИ, 1998.

Устав международной организации по делам беженцев от 15 декабря 1946 г. // Г. С. Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. – М. : ЮНИТИ, 1997.

Законодательство Российской Федерации

Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). – М., 2014.

Кодексы

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. (ред. от 03.08.2018 г.) // URL: <http://www.consultant.ru>.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018 г.) // URL: <http://www.consultant.ru>.

Федеральные конституционные законы Российской Федерации

Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. (в ред. от 31.01.2016 г.) // URL: <http://www.consultant.ru>.

О Конституционном Суде Российской Федерации от 21 июля 1994 г. (ред. от 29.07.2018 г.) // URL: <http://www.consultant.ru>.

О судебной системе Российской Федерации от 31 декабря 1996 г. (в ред. от 29.07.2018 г.) // URL: <http://www.consultant.ru>.

О Правительстве Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. (в ред. от 28.12.2016 г.) // URL: <http://www.consultant.ru>.

Федеральные законы

Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017 г.) // URL: www.szrf.ru.

Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (в ред. от 30.12.2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 52. – URL: www.szrf.ru.

Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства» (ред. от 03.04.2017 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 32. – URL: www.szrf.ru.

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в ред. от 19.07.2018 г.) // URL: www.szrf.ru.

Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (в ред. от 23.07.2013 г.) // URL: www.szrf.ru.

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 29.07.2017 г.) // URL: www.szrf.ru.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. от 05.12.2017 г.) // URL: www.szrf.ru.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 28.11.2015 г., с изм. от 19.07.2017 г.) // URL: www.szrf.ru.

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. (в ред. от 31.12.2017 г.) № 4528-1 «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 2003. – № 27. – URL: www.szrf.ru.

Указы Президента Российской Федерации

Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» (в ред. от 22.10.2009 г.) // URL: www.kremlin.ru.

Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (ред. от 07.12.2016 г.) // URL: www.kremlin.ru

Указ Президента Российской Федерации 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» (ред. от 03.09.2017 г.) // URL: www.kremlin.ru.

Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (ред. от 07.12.2016 г.) // URL: www.kremlin.ru.

Указ Президента Российской Федерации от 1 августа 2006 г. № 814 «Вопросы Межведомственной комиссии по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (ред. от 07.12.2016 г.) // URL: www.kremlin.ru.

Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 2008 г. № 1315 «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества» (в ред. от 31.12.2015 г.) // URL: www.kremlin.ru.

Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 2011 г. № 678 «О создании Фонда поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом» // URL: www.kremlin.ru.

Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (в ред. от 14.06.2013 г.) // URL: www.kremlin.ru.

Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // URL: www.kremlin.ru.

Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // URL: www.kremlin.ru.

Приказы МВД России

Приказ от 24 ноября 2015 г. № 1121 «О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России» // URL: www.mvd.ru.

Приказ МВД России от 10 февраля 2016 г. № 66 «О внесении изменений в Перечень должностных лиц системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, утвержденный приказом МВД России от 5 мая 2012 г. № 403» // URL: www.mvd.ru.

Приказ МВД России от 27 февраля 2016 г. № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне» // URL: www.mvd.ru.

Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // URL: www.mvd.ru.

Основная литература

Прудников А. С. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации : учебное пособие. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/16460>.

Правовые и организационные основы миграционной политики в ряде зарубежных стран (вопросы теории и практики) : учебное пособие / под ред. А. С. Прудникова, В. А. Ляного. – М., 2015.

Прудникова Т. А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы) : монография / Т. А. Прудникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

Дополнительная литература

Административно-правовой статус органов исполнительной власти (на примере миграционных служб) : учебное пособие / Т. А. Прудникова, В. М. Редкоус, С. А. Акимова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012.

Акимова С. А. Правовое регулирование трудовой миграции : учебное пособие / С. А. Акимова, Т. А. Прудникова, Л. И. Белянская. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/15438>.

Правовое регулирование миграционного учета в Российской Федерации : учебное пособие / под ред. А. С. Прудникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/15437>.

Правовые основы реадмиссии : учебное пособие / под ред. И. Н. Глебова, А. С. Прудникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

Прудникова Т. А. Миграционные процессы и их влияние на общественную и национальную безопасность. Теоретико-методологические аспекты : монография. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011.

Прудникова Т. А., Самойлов В. Д., Акимова С. А. Правонарушения в сфере миграции. Классификация, доказательства, производство : учебное пособие. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/15440>.

Соотечественники. Механизм реализации и защиты прав: учебное пособие / под ред. И. С. Еремина, Т. А. Прудниковой, С. А. Акимовой. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

Монография

Федорович Василий Юрьевич,
кандидат юридических наук, доцент;

Прудников Анатолий Семёнович,
доктор юридических наук, профессор;

Шалягин Дмитрий Дмитриевич,
кандидат юридических наук, доцент;

Харламов Сергей Олегович,
кандидат юридических наук, доцент;

Егоров Сергей Алексеевич,
кандидат юридических наук, доцент;

Сандугей Анатолий Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент;

Дутов Павел Олегович

Кодификация нормативных правовых актов в сфере миграции

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117437, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12



Редактор *Чеботарева С. О.*
Компьютерная верстка *Лосевой О. С.*

Подписано в печать 03.04.2019 г.	Формат 60×84 1/16	Тираж 67 экз.
Заказ № 1808	Цена договорная	Объем 8,87 уч.-изд. л.
		9,35 усл. печ. л.
