

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Аналитический обзор

Уфа 2022

УДК 342.71(470+574)(047.31)
ББК 67.400.31(2Рос)я31+67.400.31(2Каз)я31
Г72

*Рекомендован к опубликованию
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент А. Н. Шаламова
(Восточно-Сибирский юридический институт МВД России);
кандидат юридических наук, доцент Э. Х. Грипп
(Санкт-Петербургский университет МВД России)

Коллектив авторов:

А. И. Казамиров – кандидат юридических наук, доцент;
В. К. Самигуллин – доктор юридических наук, профессор;
Ж. А. Аюпов – б/с, б/з;
А. А. Степанова – кандидат юридических наук, б/з;
Д. Р. Мырзабаева – б/с, б/з

Г72 **Государственно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации и Республике Казахстан : сравнительно-правовой анализ : аналитический обзор / А. И. Казамиров, В. К. Самигуллин, Ж. А. Аюпов [и др.]. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2022. – 64 с. – Текст : непосредственный.**

В аналитическом обзоре рассматриваются вопросы, относящиеся к понятию и сущности миграции и миграционных процессов, происходящих в Российской Федерации и Республике Казахстан. Исследуются исторические особенности развития миграции, а также в сравнительно-правовом ключе осуществляется анализ миграционного законодательства, характеризуется развитие этого законодательства и практика его применения.

Предназначен для профессорско-преподавательского состава, обучающихся образовательных организаций МВД России, сотрудников органов, организаций, подразделений МВД России.

УДК 342.71(470+574)(047.31)
ББК 67.400.31(2Рос)я31+67.400.31(2Каз)я31

© Коллектив авторов, 2022
© Уфимский ЮИ МВД России, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. МИГРАЦИЯ И МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ.....	5
§ 1.1. Миграция: историческое значение, периоды и причины.....	5
§ 1.2. Миграция и миграционные процессы: понятие, виды и тенденции.....	10
ГЛАВА 2. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	17
§ 2.1. Евразийская миграционная система.....	17
§ 2.2. Миграционные процессы в Российской Федерации.....	19
§ 2.3. Миграционные процессы в Республике Казахстан.....	21
ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН.....	26
§ 3.1. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации.....	26
§ 3.2. Государственный контроль (надзор) в сфере миграции в Российской Федерации.....	33
§ 3.3. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.....	37
§ 3.4. Правовое регулирование миграционных процессов в Республике Казахстан.....	41
ГЛАВА 4. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ.....	47
§ 4.1. Противодействие нелегальной миграции в Российской Федерации.....	47
§ 4.2. Противодействие нелегальной миграции в Республике Казахстан.....	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	58
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	60

ВВЕДЕНИЕ

В теоретическом отношении и в практическом плане миграция является объектом изучения разных наук естественного и технического, социального и гуманитарного профилей. Вопрос миграции поднимается также в теоретической и практической юриспруденции, правоведении и государственном праве, в частности, конституционном праве и административном праве.

Миграция и мигранты – это не только негатив (головная боль, связанная, в частности, с правонарушениями и преступлениями в среде мигрантов), но и позитив, связанный с удовлетворением запросов различных государственных и общественных структур соответствующей страны в потребности в кадрах, квалифицированных и востребованных.

Если в XX столетии, особенно во второй ее половине, в Европе наблюдалось стремление ряда государств к интеграции, образованию Европейского Союза, в СССР в 90-е годы неожиданно для многих возобладал дезинтеграционный процесс. В результате Союз ССР – второе по значимости государство в мире, а в некоторых своих сторонах даже первое – распался. В Московском кремле 25 декабря 1991 года государственный флаг СССР был спущен. Вместо него стал развеваться государственный флаг суверенной и демократической России.

С распадом Союза ССР открылись широкие возможности для миграции. До сих пор основные миграционные потоки происходят в пределах «усеченной границы» Союза ССР. Миграционную систему, сформировавшуюся на постсоветском пространстве, принято именовать Евразийской, формирующейся вокруг Российской Федерации как связующего звена – суверенного государства, выполняющего вместе с тем и функции транзитной страны.

Объект настоящего сравнительно небольшого исследования – общественные отношения, складывающиеся в сфере миграции и миграционных процессов.

ГЛАВА 1. МИГРАЦИЯ И МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ

§ 1.1. Миграция: историческое значение, периоды и причины

Миграция – сложный социальный процесс, затрагивающий практически все важнейшие стороны жизнедеятельности людей, народов и стран. Процессы, вызванный миграцией, оказывают огромное влияние на состояние культуры, экономики, демографии, политики, социальной сферы, правопорядка, национальной безопасности. Вместе с тем миграция – хороший индикатор благополучия или неблагополучия различных сфер социальной жизни. Историки, социологи, экономисты отмечают, что миграция – естественный и постоянный фактор в истории. Но он не всегда выполняет одинаковую роль в социуме в самом широком значении этого слова. Таким образом, как социальный процесс миграция является многоаспектным явлением, изменяющим свое внутреннее содержание в связи с целями, характером, вектором, последствиями, временными и иными обуславливающими факторами, способствующими перемещению населения.

Длительное время межконтинентальные миграции осуществлялись только в пределах Средиземноморского побережья. С открытием Америки, активным развитием морской торговли характер и направленность миграции изменились. Миграция стала развиваться преимущественно в направлении: Старый Свет → Новый Свет. В современных условиях межконтинентальные миграции – многовекторный процесс. В этот процесс вовлечены огромные массы людей всех рас, различных национальностей, социальных групп и возрастов практически всех стран.

Внутриконтинентальная миграция столь распространена, что даже жесткие межгосударственные барьеры не являются помехой. Это можно наблюдать на границах азиатских, американских, африканских и европейских государств: США и Мексики, России и Китая, Таджикистана и Афганистана и т. д.

Америка никогда бы не стала той Америкой, что сейчас, а мир бы столь не изменился, если бы не было мигрантов. Для США принципиальное значение имеет Закон о Национальности и Иммиграции / Immigration and Nationality Act, принятый в 1952 году. Он окончательно основал иммиграционную систему США, создав систему квот, «категорий въезда», зафиксировав причины, по которым иммигрант может быть выслан из страны, и ввел более строгие параметры контроля за «качеством» иммигрантов. С 2000 года в США переселились более 2 млн иностранцев.

Внутригосударственная миграция для нашего современника стала уже привычным явлением. Переезд из региона в регион, из города в город, из села в город или, наоборот, из города в село – не трагедия. И даже не событие.

По некоторым данным, требующим уточнения, в миграционные процессы вовлечена почти пятая часть населения всей Земли. А оно (население всего мира) на 2021 год в совокупности составляет 7, 866 млрд человек. При этом 59,5 % населения всего мира проживает в Азии, 17,2 % – в Африке, 9,6 % – в Европе, 8,4 % – в Латинской Америке, 4,7 % – в Северной Америке, 0,5 % – в Океании. Причем, в 2009 году впервые за всю историю человечества численность городского населения сравнялась с численностью сельского населения.

Миграция населения существовала еще в глубокой древности. Человек как уникальный биологический и социальный феномен постоянно осваивал все новые и новые территории. По мере развития человеческого общества интенсивность, формы, направления, характер миграции изменялись. В основе этого процесса, как показывает анализ, лежат различные факторы. Например, увеличение численности народонаселения, усиление разделения труда, интенсивность контактов между различными народами, территориями, странами и др.

С образованием Российской империи и ее территориальными приобретениями, в особенности в восточном и южном направлениях, миграционные процессы, имевшие место и ранее на огромной территории Евразии, составными частями которой являются современные Российская Федерация и Республика Казахстан, приобрели новые черты.

В период с конца XVII века и до XIX века в России наблюдалась миграция по мировоззренческим, религиозным мотивам. Раскольники из центральных районов массово переселялись в ее плохо освоенные окраины. Только в 60-е годы XVIII века в Забайкальской области (по административному делению того времени) было расселено около 5 000 староверов. А в конце XVIII века старообрядцы уже были сосредоточены в двух уездах и трех церковных заказах, где числилось 2 437 душ мужского пола и 2 778 душ женского пола. Покинув места постоянного проживания, староверы стремились в новых условиях сохранить первозданными обрядность и уклад церковной жизни, установленные много столетий назад. Для дореволюционной России характерны миграционные процессы, связанные с переселением крестьян из малоземельных территорий в многоземельные регионы. Российское правительство стремилось регулировать территориальное движение населения. За 1861–1917 гг. количество переселившихся крестьян составило 5,3 млн человек. Подобная политика дала возможность значительно увеличить сельскохозяйственное производство.

В основе массовой эмиграции населения России просматриваются и политические мотивы. События 1905–1907 годов, годы последующей реакции, две революции 1917 года (Февральская и Октябрьская), Гражданская война 1918–1920-х годов, породившие разруху, голод, массовую безработицу, обусловили мотивы и значительные масштабы эмиграции из России. В 1914–1920 годы общее число уехавших из России составило

около 2 млн человек. В данном случае политическая ситуация стала основанием индивидуальной межгосударственной миграции тех, кого не устраивал установившийся в стране правящий режим – советская власть. Чтобы оставаться верным своим политическим убеждениям, многие шли на лишения.

В годы советской власти, по существу, была продолжена прежняя политика заселения слабо освоенных территорий огромной страны, особенно восточных. С помощью миграции решались вопросы промышленного развития советской страны. Миграционная политика в советский период сыграла большую роль в развитии промышленности в районах Урала, Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока. Ускоренная индустриализация на протяжении всех 30-х годов XX столетия – строительство индустриальных «гигантов» Днепрогэса, Магнитогорского металлургического комбината, Туркестано-Сибирской железной дороги, Сталинградского тракторного завода и т. д. – стала возможной благодаря интенсивному росту рабочей силы. Необходимо также отметить большую роль миграции в индустриализации Казахстана и республик Средней Азии, а также Кавказа. В 20-е и 30 годы прошлого столетия были построены и реконструированы Чимкентский свинцовый завод, Балхашский завод цветных металлов, изучены месторождения Карагандинского угольного бассейна, азербайджанские нефтяные залежи.

В движение были приведены большие массы людей. Часть (например, так называемые кулаки) была оторвана от своих корней, насиженных мест, и направлена на постройку крупных промышленных объектов и освоение новых районов в принудительном порядке, насильно. В результате этих миграционных процессов возникли новые города, поселки городского типа.

В середине 1930-х годов в Союзе ССР возникла необходимость в обеспечении безопасности крупных городов, границ и приграничных территорий посредством их освобождения (чаще всего по этническому признаку) от «социально опасных», т. е. неблагонадежных, с точки зрения советского правительства, элементов. В Казахстан, Западную Сибирь, Вологодскую область были выселены 3 547 финских семей из приграничной полосы, в то время вплотную примыкавшей к Ленинграду (с 1991 года – Санкт-Петербургу), а также 30 тыс. человек – из Карелии; 15 тысяч польских и немецких хозяйств (около 45 тыс. человек) – из приграничных земель Украины; из пограничных районов Дальневосточного края – 36 442 корейских хозяйств, или 171 781 человек. Вместе с корейцами депортации подверглись 7 тыс. китайцев, сотни немцев, поляков и прибалтов, около 1 000 харбинских репатриантов.

Значительной была миграционная активность населения в Союзе ССР в Великую Отечественную войну 1941–1945 годов. Часть населения мигрировала с Запада на Восток, чтобы не быть под нацистскими оккупан-

тами. На Восток же перемещались многие особо важные промышленные объекты. Вместе с тем во время Великой Отечественной войны насильственно было переселено не менее 1 млн немцев. А в конце войны насильственному выселению подверглись калмыки, крымские татары, турки-месхетинцы, народы Северного Кавказа: балкарцы, карачаевцы, ингуши, чеченцы. С 23 по 29 февраля 1944 года было выселено и погружено в вагоны 478 479 человек, в том числе 91 250 ингушей и 387 229 чеченцев. На 177 эшелонах этот «спецконтингент» был направлен на заселение в Казахстан и Среднюю Азию. В мае 1944 года были принудительно выселены в места нового расселения – в Узбекскую ССР – 180 014 крымских татар, обвиненных в плотном сотрудничестве с фашистами и массовых убийствах советских граждан. По данным историков, сплошная депортация народов затронула более 3 млн человек. В последующем были приняты меры по возвращению насильственно перемещенных на их историческую родину. Однако полностью восстановить демографическую ситуацию 40-х годов XX века все еще не удастся. Более того, возникли межнациональные конфликты.

После окончания Великой Отечественной войны местами интенсивного притока мигрантов стали Прибалтика, Западная Украина и Белоруссия, Калининградская область, Западная Карелия, Курилы и Южный Сахалин.

В послевоенные годы в Советском Союзе посредством миграции были освоены громадные целинные площади и залежные земли в восточных районах страны, осуществлено строительство Байкало-Амурской Магистрали (далее – БАМ). Многие ехали на БАМ добровольно, стремясь повысить свой социальный статус, получить признание и уважение в обществе. Вместе с тем использовались и административно-принудительные меры. Роль этих мер неоднозначна, но что в основе их была необходимость – очевидно.

К миграции населения приводит обстановка, обусловленная экологическими причинами, которые продолжительное время недооценивались. Так, массовому переселению из наиболее загрязненных районов после аварии на Чернобыльской АЭС в апреле 1986 года подверглись свыше 350 000 человек. 28 мая 1995 года землетрясением в 7,5 баллов по шкале Рихтера на Сахалине был полностью уничтожен поселок Нефтегорск. Выжившие жители поселка уехали на постоянное место жительства на материк.

В 60-е годы XX века хозяйственное освоение районов Сибири и Дальнего Востока привело к росту населения в основном за счет мигрантов. В результате там возникли города: Норильск, Нижневартовск, Новый Уренгой, Нефтеюганск, Ноябрьск, Братск, Усть-Илимск, Комсомольск-на-Амуре, Тында и другие поселения.

В начале 90-х годов XX века для Союза ССР в миграционных процессах становится особенно актуальным этнокультурный фактор. В новых

независимых государствах – бывших союзных республиках Советского Союза – осуществлялась невиданная для цивилизованных стран дискриминация части населения. Принимались дискриминационные законы о гражданстве, о государственном языке и др. Боязнь потерять историческую родину была главным стимулом притока мигрантов в те страны, которые они считали своей исторической родиной и где их признавали коренным народом. Все изменилось во второй половине 90-х годов XX века. В странах нового зарубежья ослабла дискриминация.

Процессы миграции в современном, все более глобализирующемся, мире активно развиваются, что несет как положительные, так и отрицательные последствия для развития народов и стран. В XXI веке миграционные процессы влияют на народонаселение, движение капиталов и развитие территорий, формирование общей, правовой и политической культуры общества, взятого в различных измерениях.

Таким образом, можно заключить, что в современных условиях миграция стала повсеместной и массовой. Мир, вступив в фазу глобализации, интенсивно развивается. А это ведет к актуализации проблемы управления миграционными процессами, их правового обеспечения. Для Российской Федерации и Казахстана эта проблема стоит особенно остро, поскольку они являются государствами, имеющими большую территорию и значительные сопредельные границы.

Отметим, современная Россия есть демократическое федеративное правовое социальное светское государство с республиканской формой правления. На ее территории в 17 125 191 кв. км проживает более 145 млн человек. По территории Россия самая большая страна мира. А по численности населения находится на 9 месте, уступая по этому признаку следующим странам: Китаю (почти 1,5 млрд), Индии (> 1,3 млрд), США (> 300 млн), Индонезии (~ 270 млн), Пакистану (> 221 млн), Бразилии (219 млн), Нигерии (212 млн), Бангладеш (> 172 млн). Средняя плотность населения в России составляет 8,54 человека на 1 кв. км. Россияне, проживающие в 157 тысячах населенных пунктах, в том числе в 15 мегаполисах¹, распределены на ее территории неравномерно: 68,53 % населения проживает в европейской части России, которая составляет 20,82 % всей ее территории. Российская Федерация имеет 18 границ: 16 сухопутных и 2 морских.

Современный Казахстан тоже крупное государство. В отличие от России Казахстан не федеративное государство, а унитарное государство с президентской формой правления. Он, как и Россия, тоже приобщен к современным демократическим и гуманистическим ценностям. В статье 1 Конституции Республики Казахстан закреплено, что Казахстан демократи-

¹ Мегаполисы России: Москва, Санкт-Петербург, Красноярск, Новосибирск, Омск, Екатеринбург, Пермь, Челябинск, Волгоград, Казань, Нижний Новгород, Самара, Уфа, Воронеж, Ростов-на-Дону.

ческое, светское, правовое и социальное государство, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

На территории Казахстана, равной 2 724 902 кв. км, проживает более 18 млн человека, из которых 63 % – казахи. По численности населения Казахстан занимает 62 место в мире, а по территории, превосходя многие европейские государства, – 9 место. При этом по территории Казахстан – самое большое государство в тюркском мире. А среди стран СНГ он, уступая лишь Российской Федерации, занимает второе место. Плотность населения невелика: около 6 человек на 1 кв. км. Казахстан имеет 5 границ. Протяженность границы между Российской Федерацией и Республикой Казахстан составляет 7 548,1 км.

§ 1.2. Миграция и миграционные процессы: понятие, виды и тенденции

В общеупотребимом значении термин «миграция» (от лат. *migratio*) означает перемещение или переселение. Но существуют и иные определения этого понятия.

Некоторыми миграция понимается как перемещение индивида в пространстве (как территориальном, так и пространственном), что ведет к смене той или иной идентичности. Некоторые обозначают миграцию как совокупность всех территориальных межпоселенческих перемещений. Миграция также характеризуется с использованием понятий «перемещение» и «мобильность», между которыми не проводится различие.

В Оксфордской энциклопедии дается следующее определение миграции: «Постоянная или частая перемена места жительства отдельным человеком или группой людей. Вместе с показателями рождаемости, смертности, количества детей в семье миграция – основной фактор и показатель изменения численности населения».

В конце XIX века английский ученый Эрнст Георг Равенштайн опубликовал работы, посвященные изучению миграции населения, где он рассматривал миграцию как изменение места жительства человеком, временно или постоянно. В теорию миграции внесли определенный вклад также такие иностранные специалисты, как Самуэль Стоффер, Джордж Кингсли Зипф, Эверетт С. Ли, Вильбур Зелински, Дуглас Массей и др.

В российской науке исследованиями в области миграции занимались Л. Л. Рыбаковский, Ж. А. Зайончковская, Е. В. Тюрюканова, Г. С. Витковская, С. Н. Градиловский, М. Л. Тюркин и др. По Л. Л. Рыбаковскому, миграция «представляет собой один из лучших индикаторов социально-

экономического благосостояния общества – это своего рода способ голо-сования населения ногами»¹.

Вместе с тем существует мнение, что миграция – это перемещение, совершающееся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности. Обычно подчеркивается, что миграция представляет собой разнообразное и многоплановое социальное явление, что она обусловлена экономическими, политическими, социальными, гуманитарными и другими факторами.

Существует также мнение, согласно которому миграция – процесс перемещения людей через границы тех или иных территорий со сменой навсегда или на более или менее длительный срок места жительства, ведущий к изменениям условий обитания, социокультурным изменениям и в связи с этим к изменению базового набора идентичности. В российской правоприменительной деятельности распространен подход, когда под миграцией понимается законченный вид территориального перемещения, отвечающий двум основным условиям.

Во-первых, население должно перемещаться между населенными пунктами (внутрипоселенные передвижения населения не относятся к миграции населения). Во-вторых, перемещения обязательно должно сопровождаться сменой постоянного места жительства.

Словом, на сегодня сложились два основных подхода к пониманию и объяснению понятия «миграция»: широкий и узкий.

В широком значении слова миграция включает в себя все виды территориальной мобильности населения, проявляясь как в безвозвратной форме, так и в эпизодической, маятниковой и сезонной формах.

При этом эпизодическая миграция рассматривается как деловые, рекреационные и иные поездки, совершающиеся не только нерегулярно по времени, но не всегда по одним и тем же направлениям.

Маятниковая миграция – ежедневные или еженедельные поездки населения от мест жительства до мест приложения труда, расположенных в разных населенных пунктах.

Сезонная миграция – перемещение трудоспособного населения к местам временной работы и жительства на срок обычно до нескольких месяцев, с сохранением возможности возвращения в места постоянного жительства.

Узкий подход к характеристике миграции предполагает только ее безвозвратную форму, связанную со сменой места жительства. Некоторые полагают, что такой подход дает более правильное представление о миграции.

¹ Рыбаковский Л. Л. Практическая демография // Официальный сайт Рыбаковского Л. Л. URL: <http://rybakovsky.ru/uchebnik3.html> (дата обращения: 03.04.2022).

Рассмотрение различных точек зрения на определение термина «миграция» позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, многообразие определений миграции объясняется ее многофакторностью.

Во-вторых, большинство исследователей миграции в качестве основных сущностных признаков выбирают: пересечение мигрантами границ территориальных образований или перемещение без пересечения границ поселения; срок пребывания на территории; наличие или отсутствие причин или целей переселения.

Анализ существующих подходов и точек зрения на понятие «миграция», изучение литературы позволяет составить представление о миграции с точки зрения конституционного права. Условимся: миграция – совокупность правовых отношений, возникающих при территориальном перемещении физическими лицами в пределах как внешних, так и внутренних границ территориальных образований с целью смены постоянного места жительства или временного пребывания на территории того или иного государства и в иных целях, связанных с реализацией личных интересов, и, как правило, влекущая приобретение нового правового статуса физического лица.

По признаку перемещения через административные границы территориальных образований, т. е. по пространственному критерию, можно выделить внешнюю и внутреннюю миграцию.

По признаку волеизъявления мигрантов, мотивационному критерию, миграция может быть добровольной, вынужденной и принудительной.

Наиболее распространенным видом миграции как на территории Российской Федерации, так и всего мирового пространства на протяжении последних десятилетий продолжает оставаться экономическая миграция. Целями такой миграции являются приобретение материальной выгоды, повышение уровня благосостояния. В экономической миграции выделяют два основных подвида: трудовую миграцию и коммерческую миграцию.

Трудовая миграция – это временное перемещение трудоспособного населения с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг) как внутри страны, так и между странами. Применительно к трудовой миграции в российском праве сформулирован ряд понятий и определений. Трудовая миграция означает добровольное перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Российской Федерации, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности.

Добровольный (невынужденный) характер трудовой миграции позволяет развивать миграционные отношения на территории Российской

Федерации, руководствуясь принципом защиты национального рынка труда.

В отличие от трудовой миграции, коммерческая миграция не связана с продажей своего труда. Целью коммерческой миграции является извлечение прибыли от продажи товаров с использованием разницы цен и ценообразования в различных регионах страны или разных странах.

В последнее время получило распространение деление миграции по признаку законности и способу вовлечения.

В основе критерия деления миграции на виды по степени законности лежит соблюдение мигрантом законодательства государства о правилах въезда, выезда и нахождения на территории государства.

Поскольку говорить о промежуточном (пограничном) соблюдении закона не представляется возможным, то в данной классификационной группе миграцию принято делить на два типа: законную (легальную) и незаконную (нелегальную).

Легальная миграция, по определению, представляет собой пересечение границы государства и последующее нахождение на его территории во исполнение установленных порядков и правил, т. е. в соответствии с законом.

Незаконная миграция представляет собой случаи пересечения мигрантами границы в нарушение установленных правил либо законного пересечения границы с последующим нарушением правил пребывания (проживания) на территории государства вселения. К этому виду миграции относятся случаи незаконного пересечения границы, нарушения сроков действия визы, неисполнения обязанности или нарушение сроков исполнения обязанности постановки на регистрационные учеты, несоблюдения мигрантом заявленной цели пребывания и др.

Деление миграции на законную (легальную) и незаконную (нелегальную) возможно только в рамках международной миграции.

По способу вовлечения (по признаку волеизъявления) миграцию принято делить на три вида: добровольную, вынужденную и принудительную.

Добровольная миграция представляет собой перемещение людей вследствие самостоятельного, непринудительного решения покинуть место своего постоянного проживания и переехать на новое место жительства на территории другой административно-территориальной единицы.

Вынужденная миграция гораздо более разноплановое явление. Как правило, она имеет целью поиск убежища. Вынужденная миграция может быть вызвана совершением в отношении мигрирующего лица или членов его семьи насилия или преследования в иных формах; реальной опасностью подвергнуться преследованию по признакам расы или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку относимости к определенной социальной группе или по политическим убеждениям, ставшим поводом для проведения враждебных кампаний в отношении

данного лица или группы лиц; массовыми нарушениями общественного порядка.

Возможны и другие классификационные ряды миграции. Так, некоторые различают деловую миграцию, приграничную миграцию и т. д.

Принято различать несколько групп вынужденных мигрантов:

- беженцы;
- лица, желающие получить убежище;
- иностранцы, получившие временный статус защиты;
- лица, принятые по иным соображениям гуманности;
- внутренне перемещенные лица.

Российское законодательство, имеющее в своей основе международные правовые нормы, делит вынужденных мигрантов на:

- беженцев;
- лиц, ходатайствующих о признании их беженцами;
- лиц, получивших временное убежище;
- лиц, получивших политическое убежище;
- вынужденных переселенцев;
- лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами.

К принудительному виду миграции прежде всего относится депортация. Депортация имеет государственно-властный и насильственный характер. И она может быть как индивидуальной, так и массовой (депортация народа).

Миграционный процесс – это зафиксированная в пространстве и во времени серия миграционных событий с формальной стороны, а с содержательной стороны – совокупность собственно переселений. Каковы основные тенденции миграционных процессов, присущие развитию современной России и мира в целом?

Ученые и специалисты обращают внимание на следующее.

В качестве первой тенденции указывается на увеличение объемов и расширение географии миграции.

Сегодня в мире насчитывается около 200 млн мигрантов, т. е. почти 3 % населения Земли проживают в странах, не являющихся их родиной. В миграционный процесс, включая Россию и Казахстан, втянуто более 200 государств. Происходит концентрация международных мигрантов в определенных странах и регионах мира. Почти каждый десятый житель развитых регионов мира является мигрантом.

Расширение вынужденной миграции – это вторая тенденция. По оценкам экспертов, в общей сложности около 50 млн человек в мире являются жертвами вынужденного перемещения.

После распада Союза ССР порядка 9–10 млн человек оставили свои дома и были перемещены из мест постоянного проживания. «Русские – в Рязань, татары – в Казань» – таковы были лозунги в среднеазиатских рес-

публиках, в частности в Узбекистане, в 90-годы XX века. Наряду с увеличением масштабов вынужденного перемещения населения, его географические рамки за последние годы также расширились.

Третья тенденция – феминизация миграционных процессов. В статистическом отношении доля женщин в структуре населения разных стран неодинаковая. В одних странах женщин больше, чем мужчин. В других, наоборот, мужчин больше, чем женщин. В ряде стран между числом мужчин и числом женщин существует приблизительное равенство. Демографы отмечают, что соотношение между числом мужчин и числом женщин различается в зависимости от возрастных групп. Интересно то, что при рождении детей число мальчиков и девочек практически одинаковое. Но по мере их взросления и развития это соотношение меняется. Численность девушек и женщин становится больше численности мужчин. Если взять мужчин и женщин пожилого возраста (старше 60 и 65 лет), то в этой возрастной группе женщин существенно больше мужчин. По данным геронтологов, долгожителей среди женщин значительно больше долгожителей мужчин. Различия между численностью мужчин и женщин существенны и в зависимости от типа и вида поселений: город – село; малый город – средний город – мегаполис; южный город – северный город и т. д.

Замечено, что женщины всегда составляли большую часть мигрантов. В последние годы же их доля среди мигрантов возросла еще. Если раньше женщины мигрировали в составе семейств, то сегодня их миграционные перемещения становятся самостоятельными, особенно среди женщин фертильного возраста, образованных, жаждущих перемен, ищущих для себя более привлекательные места для ведения достойного образа жизни в смысле прежде всего хорошего материального и финансового обеспечения для удовлетворения своих потребностей, часто завышенных под влиянием соблазнов, идущих от рекламы.

Особенность четвертой тенденции состоит в том, что многие страны используют миграцию для решения демографических проблем (перекрыть убыль населения за счет притока иммигрантов), проблем занятости у себя в стране. Это означает фактическое правительственное участие в вербовке рабочей силы, регулирование действий неправительственных организаций или просто невмешательство в спонтанные перемещения. Однако регулирование трудовой эмиграции часто бывает неэффективным, так как большое количество эмигрантов перемещается незаконно. Это, в свою очередь, позволяет принимающей стороне не брать на себя никаких обязательств по отношению к ним.

Более или менее объективные данные позволяют предположить, что на развитие миграционных процессов в обозримом будущем и даже в отдаленном будущем будут влиять следующие факторы:

- дальнейшая глобализация;

- рост экономического различия между богатыми и бедными странами;

- различия в уровне защищенности социальных, политических и религиозных прав и свобод между странами, которые вынуждают людей искать через миграцию способы улучшения условий жизни;

- политические и гражданские конфликты, заставляющие искать людям более безопасные и комфортные места жительства.

На миграционные процессы влияет и эпидемиологическая ситуация. Так, пандемия COVID-19 сказалась на преступлениях среди иностранных граждан таким образом, что по ряду показателей она даже снизилась.

В порядке резюме. В современном мире в последние десятилетия исключительную актуальность приобрели проблемы миграции и миграционных процессов. Установлено, что миграционные процессы формируются под влиянием и воздействием многих факторов, обстоятельств, ситуаций. В качестве основных тенденций миграционных процессов, присущих развитию мира в целом, включая Российскую Федерацию и Республику Казахстан, можно указать на следующие:

- увеличение объемов и расширение географии миграции;
- расширение вынужденной миграции;
- феминизация миграционных процессов;
- использование отдельными государствами миграции для решения демографических проблем.

Все эти факторы и обстоятельства, вынуждающие людей искать через миграцию способы улучшения условий жизни, более безопасные и комфортные места жительства, свидетельствуют о необходимости и важности усиления внимания к правовой стороне проблемы, к деятельности государства и его структур в направлении укрепления миграционной безопасности.

ГЛАВА 2. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

§ 2.1. Евразийская миграционная система

Отправной точкой современных исследований миграционных процессов в Российской Федерации и в Республике Казахстан служит идея миграционных систем, которая была введена в исследовательскую практику в начале 90-х годов XX века. Международная миграционная система определяется существованием значительных по объему и устойчивых (самоподдерживающихся) миграционных потоков между входящими в нее странами, основанных на их политических, экономических и культурных связях. Евразийская миграционная система – это группа стран постсоветского пространства, связанных между собой прочными и многочисленными миграционными потоками, которые обусловлены взаимодействием ряда факторов: исторических, экономических, политических, демографических, социально-этнических, географических. Относительное обособление Евразийской миграционной системы от других миграционных систем (Северо-Американской, Южно-Американской, Азиатско-Тихоокеанской, Ближневосточной, Европейской) обусловлено рядом факторов исторического, экономического, политического, демографического, психологического, социально-этнического и географического плана.

Евразийская миграционная система представляет собой своеобразный пример крупной миграционной системы. «Ядро» этой миграционной системы составляют следующие страны: Россия, Казахстан, Узбекистан, Кыргызстан, Таджикистан, Беларусь, Армения и Азербайджан. Взаимодействуют с ней Украина и Молдова. Особняком стоят Грузия и Туркменистан. Государства Балтии (Латвия, Литва, Эстония) до 2004 года были членами Евразийской миграционной системы, но после вступления в Европейский Союз стали частью Европейской миграционной системы.

Евразийской миграционной системе присуще известное единство.

Прежде всего наблюдается наличие устойчивых миграционных потоков между бывшими союзными республиками. Структура этих миграционных потоков подвижна, меняется со временем, они лишь частично отражаются статистикой, но их массовость не подлежит сомнению.

Далее между странами, входящими в Евразийскую миграционную систему, существуют прочные экономические, культурные, политические связи, что связано с общим историческим прошлым и длительным существованием в рамках единой страны. При этом миграционные потоки сфокусированы главным образом на Российской Федерации, которая выступает центром Евразийской миграционной системы. А для постсоветских государств Центральной Азии новым центром притяжения мигрантов становится Казахстан, что позволяет говорить о складывающейся субрегиональ-

ной миграционной системе в рамках более крупной миграционной системы – Евразийской. Существование общего языка для постсоветского пространства – русского – существенно расширяет возможности трудовой миграции в регионе.

Кроме того, очевидна взаимная заинтересованность в миграции, с одной стороны, Российской Федерации и Республики Казахстан, а с другой – стран, поставляющих мигрантов. Эта заинтересованность основана на сложившихся демографических и экономических тенденциях и обеспечивает сохранение режима безвизового въезда между большинством стран региона.

Если рассматривать существование Евразийской миграционной системы не с момента введения соответствующего термина, а с времени ее фактического формирования (с учетом всей спорности такого подхода), то структурирующие ее факторы претерпели ряд изменений во времени. В целом же можно выделить два этапа ее развития.

В начале 1990-х годов в рамках постсоветского пространства доминировала «вынужденная миграция», связанная с распадом СССР и суверенизацией новых государств, в том числе – на основе концепции «титульной нации», что приводило к мощному давлению на представителей нетитульных этносов. Одним из основных итогов миграционных процессов 90-х годов прошлого столетия стала масштабная потеря посылающими странами человеческого капитала, что отразилось в экономике и социальной сфере: резко снизилось число высококвалифицированных кадров, способных развивать инновационные и технологичные отрасли экономики.

К началу 20-х годов XXI века на передний план вышли экономические факторы: определенные страны в рамках Евразийской миграционной системы приобретают привлекательность уже не столько за счет наличия культурно-исторических моментов, сколько благодаря уровню своего экономического развития или уровня заработной платы. Соответственно, с рубежа 1990–2000-х годов доминирующим вектором международной миграции в Евразийской миграционной системе становится экономически мотивированная миграция, главным образом – трудовая. В рамках Евразийской миграционной системы выделяется Центральноазиатская подсистема.

Основными принимающими государствами в Евразийской миграционной системе являются Российская Федерация и – в самые последние годы – Республика Казахстан. А посылающими – суверенные государства Средней Азии. В частности, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан.

§ 2.2. Миграционные процессы в Российской Федерации

В течение нескольких веков (особенно на протяжении XVIII–XIX веков) миграционные процессы в Российской империи формировались в соответствии с центробежными, колонизационными тенденциями. Переселение жителей из центральной части Империи на окраины было нацелено на укрепление Российского государства, на развитие входивших в империю территорий Средней Азии, Закавказья и других окраинных земель.

В советский период центробежные тенденции продолжали превалировать, что было следствием прежде всего целенаправленной государственной политики. В отдельные годы миграционный обмен между республиками Союза ССР достигал 2 млн человек. В результате произошло «смешение народов»: определенная часть коренного населения республик, входивших в Союз ССР, проживала на территории других республик. Советские граждане, особенно русские, в течение нескольких десятилетий «в добровольно-принудительном порядке» направлялись на работу в другие союзные республики, где они восполняли нехватку местных квалифицированных кадров.

Активный миграционный обмен между союзными республиками Союза ССР привел к тому, что крупные группы населения титульных национальностей одних республик проживали на территории других. Несмотря на многочисленные этнические потоки на рубеже 1980 – 1990-х годов, когда представители титульных национальностей союзных республик, привлеченные националистическими лозунгами правящих элит новых независимых государств, предпочли вернуться в «свои» республики, сформировавшиеся в РСФСР национальные диаспоры представителей союзных республик стали впоследствии важным социально-этническим фактором функционирования Евразийской миграционной системы.

В постсоветской Российской Федерации реализуются программы привлечения «соотечественников», проживающих за рубежом, «носителей русского языка», а также система грантов на образование для граждан Содружества Независимых Государств (далее – СНГ). В Российской Федерации действует Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, принятая указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года.

На начало 2000-х годов численность постоянно проживающей в Российской Федерации казахской диаспоры оценивалась в 800 тыс. человек, таджикской – в 160 тыс. человек, узбекской – в 150 тыс. человек, киргизской – в 80 тыс. человек. Кроме того, в Российской Федерации, образуя крупные диаспоры, проживали представители бывших союзных Республик Союза ССР (Азербайджана, Армении, Грузии, Белоруссии, Молдавии, Ук-

раины). Вместе с тем значительно число русских и русскоязычных, проживающих в других суверенных государства – бывших союзных республик Союза ССР. Особенно много такого населения в Украине, Казахстане, Молдавии¹. Широкая распространенность русского языка, бывшего общенациональным языком в СССР, хорошее владение русским языком многими гражданами стран СНГ (надо сказать, нередко нерусские лучше владеют русским языком, а часть русских не знает русского языка, предпочитает общаться на других языках, например, на английском или китайском) играет большую роль в формировании российского вектора миграции.

Диаспоры часто выступают посредниками, стимулирующими приток новых волн соотечественников, получение ими работы – легальной или нелегальной, адаптация их к жизни в России, т. е., с одной стороны, облегчают принятие решения о миграции, а с другой стороны, создают относительно комфортную социально-этническую среду обитания.

При существующих противоречиях в области экономических интересов сохранение безвизового режима перемещения населения и курс на создание единого рынка труда является в настоящее время, быть может, самым крепким звеном, цементирующим отношения между странами СНГ. Адекватная миграционная политика – мощный рычаг консолидации между странами СНГ.

С другой стороны, возникшая в первые годы после распада СССР отчужденность «новых независимых государств», правящие режимы которых строили свой политический капитал во многом на националистических лозунгах, спровоцировала многочисленные потоки вынужденной миграции между бывшими советскими республиками. Со временем ситуация стабилизировалась и смягчилась, но и сейчас изменение политической конъюнктуры может повлиять на степень и формы миграционного взаимодействия.

Определенные проблемы создают транзитные мигранты из Анголы, Афганистана, Индии, Китая, Пакистана, Турции, Шри-Ланки, Эфиопии и других стран. Временами их численность составляет несколько сот тысяч человек, до 300 тыс. и более.

В Российской Федерации присутствуют все виды и формы миграции, с присущими им причинами, тенденциями, проблемами. В стране сложилась сложная демографическая ситуация. Соотношение между рождаемостью и смертностью не характеризуется устойчивым преобладанием пер-

¹ Так, в Республике Молдавия, население которой составляет около 3 млн человек, проживает порядка 360 тыс. русских. Из них более 168 тыс. находится в Приднестровье – непризнанном государстве в Восточной Европе, население которого составляет около 465 тыс. человек, а территория в 4 163 кв. км занимает 12,3 % территории Республики Молдавия.

вого фактора над вторым. Вызывают вопросы заключения браков и разводы пар, состоящих в браке.

В ряде субъектов Российской Федерации существует проблема устойчивого развития населения, особенно в молодежном секторе. Так, за последний год в Республику Башкортостан прибыло 39,8 тыс. человек, а выбыло 44,7 тыс. За пределами этого субъекта Российской Федерации работает 9,2 % населения. Ежегодно из Республики Башкортостан за ее пределы уезжают 5 тыс. выпускников из 17 тыс.¹

Судя по заявлениям крупных российских политических и государственных деятелей, высокопоставленных государственных служащих, власти России намерены совершенствовать миграционную политику и ее правовую основу (принципы, нормы), особенно в отношении трудовых мигрантов, чтобы укрепляют Евразийскую миграционную систему и позицию России как ее центра.

§ 2.3. Миграционные процессы в Республике Казахстан

Для миграционных процессов в Казахстане характерны следующие основные направления:

- иммиграция, связанная прежде всего с притоком этнических казахов;
- эмиграция, основными трендами которой являются «утечка мозгов» и выезд преимущественно русскоязычной части населения;
- внутренняя миграция, в основном – переток населения из села, малых и средних городов в мегаполисы;
- трудовая миграция и миграционный транзит.

Крайне малозначимым с количественной точки зрения каналом миграции на настоящий момент является приток в Казахстан беженцев. Все основные типы миграции населения, представленные в Казахстане (эмиграция, иммиграция, трудовая миграция и внутренняя миграция), определяются целой группой факторов. Но даже при формальном совпадении таких факторов относительно каждого типа миграции их проявление и сила влияния имеют четкую специфику. Ключевой особенностью при этом обладает внутренняя миграция населения, так как на данный процесс влияют все факторы, связанные с эмиграцией, иммиграцией и трудовой миграцией.

В развитии миграционных процессов в Казахстане за период независимости (1992 год – настоящее время) можно выделить четыре периода.

Первый – 1990-е годы – период кризисного социально-политического и социально-экономического развития и связанного с этим

¹ Аргументы и факты. 2021. 19–25 мая. № 20 (2113). Башкортостан. Региональное приложение для жителей Уфы и Республики Башкортостан. С. 1.

миграционного «донорства», когда незначительная иммиграция (в основном – этнических казахов, возвращающихся в Казахстан как на историческую родину) многократно перекрывается эмиграционным оттоком, приведшим к существенному сокращению «русскоязычной» составляющей населения Казахстана. Важной характеристикой периода является и то, что, хотя уже 19 июня 1995 г. вышел Указ Президента Казахстана № 2337 «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан», а 13 декабря 1997 г. был принят Закон Республики Казахстан № 204-І «О миграции населения» и создано Агентство по миграции и демографии, в это время миграционные процессы развивались во многом стихийно.

В 1993 году устанавливается первая годичная квота иммиграции казахов: 10 тыс. семей, или приблизительно 40 тыс. человек. В дальнейшем квота этнической иммиграции определялась на каждый календарный год указом Президента Республики Казахстан.

Второй – первая половина и середина 2000-х годов – период социально-экономической стабилизации и экономического роста (в том числе – относительного в сравнении с другими странами Центральной Азии). Ключевыми факторами, определяющими как внутреннюю, так и внешнюю миграцию, становятся факторы экономического характера. Период характеризуется значительным сокращением эмиграции и постепенным нарастанием иммиграции (прежде всего – из стран Центральной Азии), в том числе – этнической (приток в страну этнических казахов в рамках программы поддержки их возвращения на историческую родину).

С улучшением экономических условий в Казахстане, начиная с 2002 года, существенно вырос размер квоты этнической иммиграции, достигнув в 2005 году 15 тыс. семей. В совокупности это привело к тому, что Казахстан становится миграционным реципиентом (и хотя в абсолютном выражении положительный показатель сальдо внешней миграции невелик, позитивная динамика прослеживается весьма отчетливо). Влияние оказало и то, что к этому времени миграционный потенциал «русскоязычной» составляющей в значительной мере исчерпался.

Третий – последняя треть 2000-х годов – середина 2010-х годов, когда миграционные процессы стали определяться общемировыми закономерностями, в том числе – мировым финансово-экономическим кризисом. Показательно, что минимальное сальдо внешней миграции в Казахстане пришлось на 2008 год, когда кризисные явления в экономике стали наиболее очевидны. Тем не менее в Казахстане в начале третьего этапа сохраняется поддержка этнической иммиграции.

На 2009–2011 годы квота была установлена на отметке 20 тыс. семей. Однако уже в 2012 году Казахстан отказался от политики квотирования в отношении этнических иммигрантов. Регулирование политики государства в области миграции в этот период происходит на основе разработанного ранее законодательства, Концепции миграционной политики Рес-

публики Казахстан на 2007–2015 годы и новой редакции Закона «О миграции населения» от 22 июля 2011 г. № 477-IV.

Впервые законодательно закрепляются понятия «внутренняя миграция» (переселение физических лиц внутри Республики Казахстан в целях постоянного или временного проживания) и «внутренний мигрант» (лицо, переселяющееся внутри Республики Казахстан самостоятельно в целях постоянного или временного проживания). Также вводится понятие «квота переселения внутренних мигрантов», под которой понималось «устанавливаемое Правительством Республики Казахстан предельное количество семей граждан Республики Казахстан, переселяющихся из населенных пунктов с особо неблагоприятными экологическими условиями проживания и низким потенциалом развития в экономически перспективные регионы Республики Казахстан для постоянного проживания».

Четвертый период, начавшийся в середине 2010-х годов, характеризуется тем, что в восприятии причин миграции начинают доминировать социальные и социально-экономические факторы. Обозначается тенденция рассматривать миграционные процессы через призму концепции изменения «человеческого капитала» и воздействия этого изменения на модернизацию страны. В миграционных потоках начинают акцентироваться не только количественные показатели, но прежде всего качественные характеристики мигрантов. В документах концептуального характера, например – в Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017–2021 годы, фиксируется установка на необходимость привлечения в первую очередь квалифицированных иностранных работников. Важным моментом является установление более эффективного механизма мониторинга внутренней миграции, а также увязка вопросов миграции (как внешней, так и внутренней) с угрозами терроризма и экстремизма, что в совокупности направлено на формирование «интегрированной системы миграционного контроля». Значимым фактором, влияющим на процессы внешней миграции, становится запуск Евразийского Экономического Союза, предполагающего, помимо прочего, свободу перемещения лиц.

В рамках четвертого этапа развития миграционных процессов в Казахстане фиксируется переход от общестранового подхода к привлечению этнических казахов (оралманов) к региональному. Так, в соответствии с поправками в Закон «О миграции населения» 2011 г., внесенными в 2015 году, вместо республиканской квоты иммиграции оралманов устанавливается региональная квота. Необходимо отметить также то, что в конце четвертого этапа происходит и трансформация понимания этнических казахов, возвращающихся на историческую родину, что закрепляется в смене их обозначения как «оралманов» (возвращенцы, репатрианты) на ««кандас» (соплеменник). Еще одна важная тенденция внешних миграционных процессов, связанных с Казахстаном, – на протяжении почти всей второй половины 2000-х и 2010-х годов сальдо миграции лиц с высшим

и средним специальным образованием в стране было отрицательным – даже тогда, когда объемы иммиграции превосходили объемы эмиграции. Таким образом, можно говорить об устойчивой тенденции «утечки мозгов» из Казахстана и влияния внешней миграции на изменение качества человеческого капитала страны. Уровень эмиграционной мобильности лиц с высшим образованием достаточно высок – в 2019 году лица с высшим образованием (12,6 тыс. человек) составили 27,93 % от общего числа выехавших из Казахстана, т. е. почти каждый третий эмигрант имел высшее образование.

Внешние миграционные процессы в Казахстане имеют неравномерную представленность в региональном разрезе страны. В Казахстане достаточно четко выделяются зоны, привлекательные для иммигрантов, и зоны, выступающие эмиграционными «донорами». Наиболее привлекательными регионами Казахстана для иммигрантов в 2019 году были Мангистауская и Алматинская области, а также город Алматы. Наибольший отток населения в 2019 году был зафиксирован в Восточно-Казахстанской, Карагандинской, Костанайской и Павлодарской областях

Одна из важнейших составляющих внешней миграции в Казахстане – трудовая миграция в рамках Евразийской миграционной системы, которая определяется четырьмя основными факторами: культурно-историческим, политико-правовым, социально-экономическим, демографическим.

Миграционному обмену между Российской Федерацией и Республикой Казахстан характерно следующее. После относительного подъема эмиграции жителей Казахстана в начале 2010-х годов, в основном русскоязычного населения, в Российскую Федерацию в 2013 году происходит ее спад до величины 20,8 тыс. человек. В дальнейшем фиксируется устойчивый рост эмиграции вплоть до приблизительно 39,8 тыс. человек в 2019 году. В последние годы число лиц, въехавших в Казахстан из Российской Федерации, колеблется в пределах 3,4–4,3 тыс. человек.

Практический смысл понимания межгосударственной миграции на постсоветском пространстве в рамках единой Евразийской миграционной системы заключается в новых возможностях формирования миграционной политики, на двусторонней и многосторонней основе. Понимание единства миграционного пространства важно также для выстраивания системы взаимодействия с другими миграционными системами, например, с Европейской. Существование Европейского Союза дает нам четкое осознание того, что по другую сторону бывшей западной границы бывшего СССР находятся не просто отдельные страны-соседи, но сообщество государств с едиными принципами миграционной политики. Аналогично соседями Европейского Союза с Востока являются не только Россия, Украина или Беларусь с присущими им особенностями их миграционной ситуации, но также вся Евразийская миграционная система, в рамках которой можно го-

ворить об общих тенденциях и перспективах. Соответственно, поиск взаимоприемлемых соглашений, регулирующих миграционные потоки между системами, и пресечение нелегальной миграции могут быть более эффективными в том случае, если принимается в расчет миграционное и правовое взаимодействие стран внутри каждой миграционной системы. Государства СНГ еще далеки от того, чтобы осуществлять единую скоординированную миграционную политику как в отношении межгосударственных потоков людей на постсоветском пространстве, так и в отношении третьих стран. Но растущее понимание преимуществ «цивилизованного» регулируемого миграционного взаимодействия, как и предпринимаемые реальные шаги в этом направлении, говорят о том, что развитие Евразийской миграционной системы идет именно в этом направлении.

ГЛАВА 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

§ 3.1. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации

Миграционная политика России является составной частью государственной внешней и внутренней политики, а ее реализация – одной из приоритетных задач государства. Миграция влияет на многие стороны жизнедеятельности общества: как на социальное, экономическое, внешнеэкономическое, демографическое развитие, так и на национальную безопасность Российской Федерации. Несмотря на активное развитие в последние годы миграционного законодательства, миграционное право еще не выделилось в самостоятельную отрасль права. Но в направлении такой отрасли национального законодательства наметился определенный прогресс и он постепенно углубляется¹.

Как справедливо считает Ю. А. Тихомиров, эта отрасль «отражает сложные процессы в сфере миграционных отношений и, естественно, обладает комплексным характером. "Опорный слой" системного регулирования составляют принципы и нормы международного права, включая акты международных организаций и межгосударственных объединений, а также международных миграционных институтов»².

Законодательные нормы, регулирующие правоотношения в области миграции, помимо конституционного, административного и административно-процессуального права, содержатся также в трудовом, жилищном и семейном праве, подпадающих под предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

На осуществление правового регулирования общественных отношений оказывают влияние целый ряд факторов политического, экономического, социального и иного свойства. Немаловажное значение имеют форма государства, менталитет населения, традиции и обычаи, международное право.

Принято различать виды и уровни правового регулирования. В теории права утвердилось понятие «механизм правового регулирования». Обычно в нем выделяют нормативный и индивидуальный уровни. Также выделяют элементы механизма правового регулирования, среди которых особая роль отводится нормам права, правоотношениям, актам реализации

¹ Ястребова А. Ю. Правовые основы современной миграции и формирование иммиграционной политики РФ // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 18.

² Тихомиров Ю. А. Правовое положение мигрантов // Зарубежное законодательство и сравнительное правоведение. Вып. 3. 2006. № 6. С. 17.

права. Значительное внимание уделяется вопросам правосознания и правовой культуры, законности и правопорядка. В процессе осуществления правового регулирования различаются два аспекта: правотворчество и реализация права (применение права).

Применительно к условиям своего времени в советской юридической литературе разрабатывалась проблематика регулятивного и охранительного механизма правового регулирования общественных отношений. И в разработках ряда продвинутых советских ученых-юристов были находки, оказавшие существенное влияние на развитие теоретической и практической юриспруденции. В постсоветском правовом пространстве значительное внимание уделяется защитительному механизму правового регулирования общественных отношений. Все более утверждается идея, что в рамках национального государства правовое регулирование общественных отношений не может развиваться произвольно, а должно ориентироваться на то, что человек, его права и свободы – высшая ценность, отвечать принципам международного права, не допускать недиалектических противоречий между различными видами и формами правового регулирования общественных отношений.

В статье 15 Конституции Российской Федерации получили закрепление следующие принципиальные положения. Согласно части первой этой статьи «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные нормативные акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации». Вместе с тем часть четвертая данной статьи гласит: «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 предусмотрены законом, то применяются правила международного договора». Уместно привести также статью 79 Конституции Российской Федерации: «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

В условиях перестроенных систем права национальных суверенных государств, ранее входивших в качестве союзных республик в состав Союза ССР как федеративного государства советского типа, проблематика правового регулирования общественных отношений разрабатыва-

ется, конкретизируясь и детализируясь, в рамках отдельных отраслей права, законодательных образований, претендующих на статус институтов и отраслей соответствующей системы права.

Факт существования миграции и миграционных процессов ведет к формированию миграционной политики, которая является составной частью его государственной внешней и внутренней политики соответствующего национального суверенного государства. Более того, в современных условиях реализация миграционной политики становится одной из приоритетных задач того или иного государства. Миграция влияет как на политическое, экономическое, социальное, внешнеэкономическое, демографическое развитие общества, так и на национальную безопасность.

Законодательные нормы, регулирующие правоотношения в области миграции, помимо конституционного и конституционно-процессуального, административного и административно-процессуального права, содержатся также в трудовом, жилищном и семейном праве. В этих отраслях права могут быть также выделены не только материально-правовые аспекты, а и процедурно-процессуальные. Сказываются и традиции, характерные юридическим системам государств дальнего зарубежья (особенно Франции и Германии, а также Великобритании и США), относящиеся к романо-германской или англо-саксонской правовым семьям.

Что же характерно для правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации и Республике Казахстан?

Российская Федерация является страной, имеющей высокую миграционную привлекательность. По количеству мигрантов Россия занимает третье место в мире. Учитывая это обстоятельство, государство проводит последовательную работу, направленную на совершенствование правового регулирования общественных отношений в данной сфере.

Помимо законов и иных нормативных правовых актов, подзаконных актов, регулируют миграционные процессы также судебные решения, внутригосударственные договоры и соглашения нормативного характера, международные договоры Российской Федерации. Россия присоединилась практически ко всем международным правовым актам в области прав человека, а также к правовым актам, регулирующим правоотношения в сфере миграции.

Нормативное регулирование вопросов миграции и защиты прав мигрантов в Российской Федерации осуществляется на следующих уровнях:

- на федеральном уровне (Конституция Российской Федерации, федеральные законы и подзаконные акты – указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств);
- на уровне субъектов Российской Федерации (законы субъектов Российской Федерации; подзаконные акты, издаваемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

- на уровне местного самоуправления (нормативные акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления);
- на межгосударственном уровне (заключение многосторонних и двусторонних соглашений с другими государствами в области миграции, а также на основании общепризнанных принципов и норм международного и европейского права).

Правовую основу российской миграционной политики составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- федеральные законы: от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
- Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.;
- иные федеральные законы;
- указы Президента Российской Федерации;
- постановления Правительства Российской Федерации;
- другие нормативные и правовые акты Российской Федерации, в том числе международные договоры и соглашения, заключенные или признанные Российской Федерацией.

Эти правовые акты в значительной степени обеспечили законодательную реализацию целого ряда задач в регулировании миграционных отношений. В частности, надо отметить, что Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г., провозгласила основные принципы государственно-правового развития страны: демократическое федеративное правовое государство, в котором высшей ценностью являются права и свободы человека, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства. В Конституции Российской Федерации закреплены базовые нормы, обеспечивающие важнейшие конституционные права человека и гражданина в миграционной сфере: право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение; выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации; право на свободный выезд из страны и беспрепятственный въезд в Российскую Федерацию (статья 27).

Важным шагом в развитии современной системы правового регулирования миграции в Российской Федерации является принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Концепция считается комплексным правовым актом, в соответствии с которым должна выстраиваться вся система миграционных отношений в России.

Так, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (состоит из 7 глав, включающих 37 статей) – базовый закон, регламентирующий отношения в сфере внешней миграции – не содержит определения понятия «мигрант» или понятий и терминов, родственных ему. Терминология, относящаяся к миграционному учету и содержащаяся в Федеральном законе от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», также мало что дает в плане понимания данного понятия, за исключением его ключевой составляющей – перемещения. Не способствует решению рассматриваемой проблемы и наличие некоторых производных от термина «мигрант» понятий, содержащихся в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Как документ стратегического планирования, принятый на федеральном уровне в рамках целеполагания, данная Концепция вполне могла бы служить своеобразным ориентиром в определении понятия «миграция» и в содержательной характеристике ее как явления. Однако имеющиеся в Концепции определения отдельных понятий не столько вносят ясность в решение указанных вопросов, сколько запутывают.

Приведем примеры, чтобы не быть голословными.

Так, в зависимости от срока, на который осуществляется миграция, для целей указанной Концепции установлены определения трех ее видов: временной миграции, долгосрочной миграции, краткосрочной миграции.

Под временной миграцией понимается «международная или внутренняя миграция, которая совершается на определенный период времени без перемены постоянного места жительства. Временная миграция осуществляется с целью работы (временная трудовая миграция), учебы (образовательная миграция) и тому подобного».

Под долгосрочной миграцией имеется в виду «международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (не менее одного года)».

Краткосрочная миграция обозначается как «международная или внутренняя миграция, которая совершается на непродолжительный срок (менее одного года)».

Приведенные определения, не раскрывая содержания самого понятия «миграция», предлагают различные его характеристики в зависимости от срока, на который осуществляется перемещение. Однако анализ данных понятий дает основание полагать, что как раз по временному критерию провести их соотношение и четко разграничить их сложно.

Сложно также соотнести указанные виды миграции с установленными в законодательстве категориями иностранных граждан, выделяемыми в зависимости от времени нахождения последних на территории Российской

Федерации, – временно пребывающие, временно проживающие, постоянно проживающие.

Так, согласно указанным определениям долгосрочная миграция совершается на период не менее одного года. Если толковать это выражение буквально, то получается, что долгосрочная миграция – это миграция, которая совершается на год и более. Четко обозначен только нижний предел. Вместе с тем временная миграция характеризуется как миграция, которая совершается уже на определенный период времени без перемены постоянного места жительства, т. е. в данном случае временной период осуществления миграции вообще не определен. Это не позволяет в полной мере соотнести между собой длительный период (не менее одного года) и «определенный период времени». Таким образом, сопоставить по временному критерию долгосрочную и временную миграцию также затруднительно. При проведении сравнения мы опускаем некоторые общие характеристики, в частности, касающиеся указания на международный и внутренний характер миграции, так как в данном случае это касается всех трех понятий.

Ничего не привносит в данное разграничение и еще одна характеристика временной миграции – указание на то, что она осуществляется «без перемены постоянного места жительства». Известно, что перемещения, осуществляемые в рамках миграционных процессов на год и более, не всегда влекут за собой перемену постоянного места жительства. Например, с въехавшим в Россию высококвалифицированным специалистом трудовой договор или гражданско-правовой договор может быть заключен на три года и в последующем неоднократно продлеваться на тот же срок (каждый раз до трех лет). При этом он не теряет постоянное место жительства в своей стране. Более того, в этот период высококвалифицированные специалисты могут находиться на территории Российской Федерации как временно пребывающие иностранные граждане.

Все это актуализирует проблему толкования. Было бы неплохо уточнить содержание неясных понятий в доктринальном порядке.

На сегодняшний день в российском законодательстве число нормативных актов в области миграции значительно: более десяти федеральных законов, свыше ста указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных актов различных министерств и ведомств, а также несколько десятков межгосударственных и межправительственных соглашений. Такое обилие и многообразие нормативного правового материала в области миграции актуализирует тему систематизации этих актов. Надо бы привести их к структурному единообразию, отследить внутреннюю согласованность различных норм, а также осуществить мониторинг возможных пробелов и противоречий между федеральным законодательством и региональным законодательством, с одной стороны, а с другой – российским законодатель-

ством и общепризнанными принципами и нормами международного права. Некоторые авторы считают, что сегодня нет полноценного миграционного законодательства, поскольку отсутствует специализированный законодательный акт, посвященный вопросам миграционной сферы в целом, в России нет основного определяющего вектора развития национального миграционного законодательства. Ими предлагается принять кодифицированный нормативный правовой акт – Миграционный кодекс Российской Федерации. На их взгляд, он позволил бы систематизировать активно развивающееся миграционное законодательство.

Заметим, что в принципе идея принятия Миграционного кодекса не нова. В разное время она неоднократно обсуждалась в самых различных научных изданиях. Причем, если в нулевые годы эта идея в большинстве случаев категорически отвергалась, то сегодня число сторонников этой идеи все более увеличивается. Вдохновляет пример успешного действия принятого еще в 2013 году Миграционного кодекса Республики Азербайджан.

Поддерживая в целом идею принятия Миграционного кодекса Российской Федерации, необходимо сказать, что реализации этой идеи затруднена, поскольку существуют определенные препятствия.

Во-первых, нет полной ясности в предмете Миграционного кодекса. Будут ли в нем решаться вопросы внутренней и внешней миграции или в нем найдут регламентацию только отношения, связанные с внешней миграцией (иммиграцией).

Во-вторых, непроработанным остается категориально-понятийный блок законодательства в сфере миграции.

В-третьих, на сегодняшний день четко не решены вопросы разграничения полномочий в данной сфере между органами компетентной власти разных территориальных уровней.

В-четвертых, миграционное законодательство – динамично развивающаяся часть российского законодательства. Поскольку нормы, входящие в это законодательство, не устоялись в необходимой степени, то свести их в один документ на какой-то определенный момент затруднительно.

В-пятых, миграционное законодательство носит комплексный характер, что также не способствует его кодификации.

Сторонники кодификации миграционного законодательства стремятся определиться в основных подходах к решению этой проблемы. С их точки зрения, именно кодекс позволил бы обеспечить интегрирование всего огромного массива законодательных актов в единый правовой документ, способствовал бы более эффективному правовому регулированию общественных отношений, обусловленных миграцией населения.

Вместе с тем хотелось бы отметить, что кодекс – не панацея для решения всех имеющихся проблем в области миграции и миграционных процессов, развития миграционного законодательства. Нахождение кон-

кретных механизмов регулирования миграционных отношений в большинстве случаев не зависит от принятия или непринятия кодекса. К тому же кодификация – это длительный и трудоемкий процесс. Окончательное решение вопроса о кодификации миграционного законодательства сегодня едва ли возможно. Это, скорее, вопрос будущего. Следовательно, сегодня вопросы правового обеспечения миграции и миграционных процессов в России нужно искать на путях нормативного и индивидуального, централизованного и децентрализованного правового регулирования, не привязываясь особенно к проблематике кодификации.

Таким образом, вопрос о кодификации миграционного законодательства еще не нашел своего окончательного решения. Решение его зависит от многих факторов объективного и субъективного характера. При условии принятия Миграционного кодекса Российской Федерации его можно было бы рассматривать как успех процесса позитивного правотворчества, результат систематизации миграционного законодательства, средство правового регулирования специфических миграционных отношений.

§ 3.2. Государственный контроль (надзор) в сфере миграции в Российской Федерации

Миграционные процессы – социально-правовое явление, требующее постоянного внимания государственных органов, оперативного управления, контроля (надзора) и координации.

Содержание и эффективность деятельности органа исполнительной власти находится в прямой взаимосвязи с нормативным правовым определением. Так, в частности, государственному контролю (надзору) в сфере миграции уделено внимание в следующих нормативных правовых актах:

- в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
- в Федеральном законе от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
- в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального надзора»;
- в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3 «О полиции»;
- в постановлении Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
- в постановлении Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации»;

– в постановлении Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции»;

– в приказе МВД России от 10 января 2018 г. № 11 «О формах и порядке уведомления Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа об осуществлении иностранными гражданами (лицами без гражданства) трудовой деятельности на территории Российской Федерации» (вместе с «Порядком заполнения ходатайства иностранного гражданина (лица без гражданства) о привлечении его в качестве высококвалифицированного специалиста», «Порядком представления организацией, оказывающей услуги по трудоустройству иностранных граждан (лиц без гражданства) на территории Российской Федерации, уведомления о трудоустройстве иностранного гражданина (лица без гражданства)», «Порядком представления работодателями и заказчиками работ (услуг) уведомлений об исполнении обязательств по выплате заработной платы (вознаграждения) иностранным гражданам (лицам без гражданства) – высококвалифицированным специалистам», «Порядком представления работодателями или заказчиками работ (услуг) уведомления о заключении и расторжении трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными гражданами (лицами без гражданства), обучающимися в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, а также о предоставлении им отпусков без сохранения заработной платы продолжительностью более одного календарного месяца в течение года», «Порядком представления уведомления профессиональной образовательной организацией или образовательной организацией высшего образования о завершении или прекращении обучения иностранного гражданина (лица без гражданства), осуществляющего трудовую деятельность на территории Российской Федерации и обучавшегося (обучающегося) в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, или о предоставлении данному иностранному гражданину (лицу без гражданства) академического отпуска», «Порядком представления работодателями или заказчиками работ (услуг) уведомлений о заключении и прекращении (расторжении) трудовых договоров или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг) с иностранными гражданами (лицами без гражданства)»);

– в приказе МВД России от 23 ноября 2017 г. № 881 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуще-

ствлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания»;

– в приказе МВД России от 1 ноября 2017 г. № 827 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства».

Анализ приведенных нормативных актов свидетельствует, что в каждом из них имеется указание на осуществление контрольных (надзорных) полномочий, однако конкретного их определения и последовательности осуществления в федеральном законодательстве не содержится. Так, в частности, Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определено, что в сфере миграции указанные полномочия «включают в себя федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников в порядке, установленном Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. Подчеркнем, анализируемая статья 30 является отсылочной и вариативной».

На наш взгляд, логичным выглядит определение контроля (надзора) в постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции». Однако в статье 5 указано, что государственный контроль осуществляется в форме проверок, о формах и понятии надзора указаний нет, в этой связи возникает вопрос: «Контроль и надзор – тождественные понятия или нет?». Содержание рассматриваемых функций не приводится, Правительство Российской Федерации предоставляет его определение МВД России.

Разграничение понятий «контроль» и «надзор» в юридической науке является дискуссионным вопросом. Представляется, что понятие «контроль» и «надзор» необходимо различать. Однако отметим, что контроль – это деятельность по проверке фактического положения дел на подконтрольном объекте, обнаружение недостатков, ошибок, злоупотреблений и привлечение к ответственности виновных лиц в случае выявления противоправных деяний. Надзор же – постоянное систематическое наблюдение специальными государственными органами за деятельностью неподчинен-

ных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. Следовательно, понятие «контроль» шире и предполагает постоянное, систематическое наблюдение и вмешательство в оперативную деятельность подконтрольного объекта, может быть, как внутриведомственным, так и надведомственным, надзор – только надведомственным.

В сфере миграции подконтрольными объектами выступают: иностранные граждане и лица без гражданства, юридические лица, индивидуальные предприниматели, граждане Российской Федерации, а поднадзорными – юридические лица, индивидуальные предприниматели.

Следовательно, надзорную деятельность в сфере миграции регламентирует и Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Бесспорно, более детальную регламентацию полномочия сотрудников подразделений по вопросам миграции обретают в ведомственных регламентах. Однако и контрольная, и надзорная деятельность в рассматриваемой области имеет прямое значение к ограничению прав и свобод как физических лиц, так и юридических, которое должно быть закреплено если не в федеральном законе, то в постановлении Правительства Российской Федерации, поскольку отсутствие унифицированного нормативного подхода к содержанию функций федерального государственного миграционного контроля (надзора) влечет возникновение административных споров между субъектами миграционных отношений, что с негативной стороны оказывает влияние на правоприменительную практику.

Особое значение вышеизложенное приобретает в контексте того, что совершенствование государственного контроля (надзора) в части, касающейся въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через ее территорию, пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации определено как одно из основных направлений государственной политики в сфере миграции – пп. «б» п. 26 Указа Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» (далее – Концепции)¹.

¹ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2022).

§ 3.3. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации осуществляется в целях:

- создания необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей;
- выработки и реализации государственной политики в сфере миграции;
- формирования полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции;
- планирования развития территорий Российской Федерации;
- управления в кризисных ситуациях;
- защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, а также обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям;
- систематизации сведений об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации (в том числе их персональных данных), и о перемещениях иностранных граждан;
- решения других социально-экономических и общественно-политических задач¹.

Основу правового регулирования миграционного процесса составляют следующие нормативные правовые акты:

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

2) постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета»;

¹ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.03.2022).

3) постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

4) постановление Правительства Российской Федерации от 6 августа 2015 г. № 813 «Об утверждении Положения о государственной системе миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность»;

5) приказ МВД России от 23 ноября 2017 г. № 881 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания».

В 2018 году законодательное регулирование миграционного учета претерпело ряд изменений, что отражено в Федеральном законе от 27 июня 2018 г. № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и Федерального закона от 29 июля 2018 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в статьи 8 и 23 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в части снятия иностранного гражданина или лица без гражданства с учета по месту пребывания в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 257).

В частности, исключена вариативность о постановке по месту пребывания или месту жительства.

В качестве места пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства действующее законодательство определяет: жилое помещение, не являющееся местом жительства, или иное помещение, в котором иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает (регулярно использует для сна и отдыха), либо организация, по адресу которой иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания в случае, предусмотренном частью 2 статьи 21 ФЗ № 257. В статье 21 установлено, что иностранный гражданин подлежит постановке на учет по месту пребывания по адресу организации, в которой он в установленном порядке осуществляет трудовую или иную, не запрещенную законодательством Российской Федерации деятельность, в случае фактического проживания по адресу указанной организации либо в помещении указанной организации, не имеющем адресных данных (строении, сооружении), в том числе временном. Таким образом, в логиче-

ской взаимосвязи находится место пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и его фактическое проживание.

Существенным нововведением, повышающим эффективность миграционного контроля, является снятие с учета по месту проживания, пребывания на основании заявления (уведомления) принимающей стороны.

Справедливым является замечание Л. В. Андриченко и И. В. Плюгиной о том, что, несмотря на существенные изменения законодательства, на сегодняшний день сохраняются некоторые проблемы в сфере миграционного учета. Так, в целях соблюдения последовательности в правовом регулировании необходима корректировка норм статьи 14 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 109), устанавливающих обязательность регистрации иностранных граждан по месту жительства. В указанной статье установлено общее правило о том, что постоянно или временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин, обладающий правом пользования жилым помещением, находящимся на территории Российской Федерации, обязан зарегистрироваться исключительно по адресу указанного помещения. В данном случае определяющим будет юридический подход к определению места проживания, от которого в последнее время происходит отказ.

С учетом поставленных задач нуждается в совершенствовании часть 2 статьи 14 ФЗ № 109, согласно которой при наличии у постоянно или временно проживающего в Российской Федерации иностранного гражданина двух и более жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации, он обязан заявить одно из них как свое место жительства и зарегистрироваться по адресу указанного помещения. Здесь снова применяется исключительно юридический подход, поскольку место постановки на миграционный учет определяется по усмотрению иностранного гражданина, а не исходя из принципа фактического проживания.

Ученые в качестве самостоятельной проблемы выделяют несогласованность понятия «фиктивная постановка на учет иностранных граждан или лиц без гражданства по месту пребывания в жилых помещениях в Российской Федерации», определенного в статье 322.3 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), и понятия «место пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации», установленного в ФЗ № 109.

В УК РФ под фиктивной постановкой на учет иностранных граждан или лиц без гражданства по месту пребывания в жилых помещениях в Российской Федерации понимается постановка их на учет по месту пребывания (проживания) в жилых помещениях на основании представления заведомо недостоверных (ложных) сведений или документов либо постановка

их на учет по месту пребывания в жилых помещениях без намерения пребывать (проживать) в этих помещениях или без намерения принимающей стороны предоставить им эти помещения для пребывания (проживания). Таким образом, уголовная ответственность предусмотрена только в тех случаях, когда постановка на учет осуществлена в жилых помещениях. В то же время нормами ФЗ № 109 определено, что постановка на учет по месту пребывания может осуществляться не только в жилых помещениях, но и в иных помещениях, в которых иностранный гражданин фактически проживает, и даже в установленных случаях по адресу организации, в которой иностранный гражданин осуществляет трудовую или иную, не запрещенную законодательством Российской Федерации деятельность¹.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что механизм миграционного контроля рассредоточен в нормативных правовых актах, что однозначно вызывает сложности как у правоприменителей, так и у иностранных граждан и лиц без гражданства. При этом в Концепции указано, что 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, несмотря на то, что в настоящее время усматривается тенденция к устранению пробелов правового регулирования, сведению в единый законодательный акт норм и правил, регулирование миграционных процессов остается по-прежнему актуальным и служит дополнительным аргументом к ранее сформулированной нами позиции о необходимости принятия миграционного кодекса.

¹ Андриченко Л. А., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации : тенденции развития и практика применения : монография // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

§ 3.4. Правовое регулирование миграционных процессов в Республике Казахстан

Республика Казахстан является подписантом ряда международных договоров, относящихся к миграции и миграционным процессам, в частности Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции 2018 г. – рамочного документа о механизме сотрудничества в сфере миграции во всех ее аспектах. Договор исходит из понимания миграции как одного из факторов процветания, распространения новых идей и устойчивого развития в глобализированном мире, если миграция безопасна, упорядочена и легальна, совершается по плану и добровольно, а также из установки, что положительное влияние миграции можно оптимизировать путем усовершенствования процессов ее регулирования. Указывается, что «необходим комплексный подход для оптимизации общей пользы от миграции при устранении рисков и проблем для отдельных лиц и общин в странах происхождения, транзита и назначения». Документ, основываясь на международных нормах и стандартах в области прав человека, направлен на эффективное соблюдение, защиту и выполнение государствами прав всех мигрантов, независимо от их статуса, на всех этапах миграционного цикла. Вместе с тем Казахстан до настоящего времени не присоединился к ряду международных соглашений, определяющих отношение страны к трудящимся-мигрантам, принятых как в рамках ООН в целом (Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.), так и в рамках Международной организации труда в частности (Конвенция о работниках-мигрантах 1949 г. и Конвенция о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.). Во многом это объясняется тем, что до недавнего времени Казахстан был преимущественно принимающей страной для трудящихся-мигрантов и не был заинтересован брать на себя серьезные социальные и экономические обязательства в отношении находящихся на его территории иностранцев.

Казахстан является также подписантом ряда региональных международных документов, разработанных в рамках СНГ и определяющих государственную позицию в отношении мигрантов. Например, Соглашения СНГ о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г.; Соглашения об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников СНГ от 27 марта 1997 г.; Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ от 14 ноября 2008 г. Также Казахстан является подписантом Соглашения о взаимном предоставлении гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации равных прав в получении скорой и неотложной медицинской помощи от 24 ноября 1998 г. С точки зрения определения

положения трудовых мигрантов на настоящий момент ключевым является Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., в частности раздел XXVI «Трудовая миграция». Также Казахстан имеет двусторонние соглашения, регулирующие социальную защиту трудовых мигрантов. Например, Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Азербайджанской Республики о трудовой деятельности и социальной защите граждан Азербайджанской Республики, временно работающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, временно работающих на территории Азербайджанской Республики.

Законодательство Республики Казахстан о миграции основывается на Конституции Республики Казахстан и определяет в соответствии с ней основные права и обязанности граждан страны и иностранцев, порядок их пребывания и передвижения по территории страны, въезда и выезда из Казахстана. В соответствии со статьей 21 Конституции Республики Казахстан каждому, кто законно находится на территории страны, «принадлежит право свободного передвижения по ее территории и свободного выбора местожительства, кроме случаев, оговоренных законом». Также фиксируется право каждого выезжать за пределы Казахстана, а для граждан страны – право беспрепятственного возвращения в страну. Вопрос иностранных граждан, находящихся на территории Казахстана, затрагивается в статье 12 Конституции Республики Казахстан, согласно которой иностранцы и лица без гражданства пользуются в стране «правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами».

Ключевым законодательным актом Республики Казахстан, регулирующим миграционные процессы, является Закон от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения» (далее – Закон № 477-IV), регулирующий отношения в области миграции населения, определяющий правовые, экономические и социальные основы миграционных процессов. В соответствии с законом государственная политика Казахстана в области миграции населения строится на совмещении таких принципов, как признание и гарантирование прав и свобод мигрантов в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, законами и международными договорами – с одной стороны, и защитой национальных интересов и обеспечением национальной безопасности – с другой. Таким образом, политика направлена на сочетание интересов личности, общества и государства и предполагает дифференцированный подход государства к регулированию различных видов иммиграции (статья 4 Закона № 477-IV). В качестве основных задач государственной политики в области миграции населения выделены (статья 4 Закона № 477-IV):

- защита прав и свобод мигрантов;

- организация рационального расселения оралманов с учетом интересов демографического и социально-экономического развития регионов;
- привлечение высококвалифицированной иностранной рабочей силы;
- защита внутреннего рынка труда путем квотирования привлечения иностранной рабочей силы;
- обеспечение интеграции Казахстана в международный рынок труда;
- оптимизация потоков внутренней миграции, обеспечение рационального расселения мигрантов по территории страны;
- поддержка и развитие взаимоотношений с бывшими соотечественниками и этническими казахами, проживающими за рубежом, в том числе в области культурного сотрудничества и информационного обеспечения;
- содействие переселению на историческую родину этнических казахов;
- международное сотрудничество в сфере регулирования миграционных процессов, предупреждения и пресечения незаконной иммиграции.

Закон № 477-IV устанавливает пять видов иммиграции (статья 3):

- с целью возвращения на историческую родину;
- с целью воссоединения семьи;
- с целью получения образования;
- с целью осуществления трудовой деятельности;
- по гуманитарным и политическим мотивам.

При этом, в соответствии со статьей 5 Закона № 477-IV, иммигранты пользуются правами и свободами, установленными для граждан Казахстана, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Казахстан, законами и международными договорами. Они имеют право на образование, медицинскую и социальную помощь, свободное передвижение по территории страны, открытой для посещения иммигрантами; свободного выбора места жительства в порядке, установленном законодательством Казахстана, и некоторые другие права. Иммигранты обязаны соблюдать законодательство Казахстана, в том числе установленный порядок въезда, выезда и пребывания на территории страны. В соответствии с Законом № 477-IV выделяются две группы эмигрантов (статья 54):

- граждане, выезжающие в другое государство для постоянного проживания;
- граждане, выезжающие в другое государство для временного проживания.

При этом выезд из Казахстана на временное проживание никак не регламентируется, а выезд на постоянное место жительства осуществляется после оформления документов на выезд органами внутренних дел (ста-

тья 55 Закона № 477-IV). Закон выделяет две группы внутренних мигрантов (статья 50 Закона № 477-IV):

- добровольно переселяемых в регионы, определенные Правительством Республики Казахстан;
- самостоятельно переселяющихся по собственному волеизъявлению.

Внутренние мигранты имеют право на (статья 51 Закона № 477-IV):

- свободу передвижения на территории Казахстана и свободный выбор места жительства;
- защиту от принудительного перемещения из места жительства или места временного пребывания (проживания);
- участие в активных мерах содействия занятости;
- оказание содействия в трудоустройстве.

Внутренние мигранты обязаны зарегистрироваться по месту жительства и месту временного пребывания (проживания) на территории Казахстана. Для поддержки внутренней миграции в регионы, определяемые Правительством Республики Казахстан, вводится региональная квота переселенцев, устанавливаемая правительством по представлению уполномоченного органа по вопросам миграции населения (статья 52 Закона № 477-IV). Гражданам, включенным в региональную квоту приема переселенцев, оказывается государственная поддержка, предусмотренная для участников активных мер содействия занятости (статья 53 Закона № 477-IV).

В мае 2020 года в законодательные акты были внесены поправки, связанные с изменением обозначения этнических казахов, возвращающихся на историческую родину. Вместо термина «оралман» (возвращенец, репатриант) введено понятие «қандас» (соплеменник).

В регулировании иммиграции также важное значение имеет Закон «О правовом положении иностранцев». Закон № 477-IV (статья 4) вводит деление иностранцев и лиц без гражданства, находящихся на территории Казахстана, на две группы:

- постоянно проживающие в Казахстане (получившие соответствующее разрешение и документ на право постоянного проживания, обязательным условием предоставления которых является подтверждение платежеспособности в порядке и размерах, определяемых Правительством Республики Казахстан);
- временно пребывающие. В соответствии со статьей 3 «иностранцы в Республике Казахстан имеют все права и свободы, а также несут все обязанности, установленные Конституцией, законами и международными договорами Республики Казахстан».

С точки зрения занятости мигрантов центральным является Закон «О занятости населения». Согласно статье 2 Закона № 477-IV государственная политика Казахстана в сфере занятости населения направлена

на обеспечение полной, продуктивной и свободно избранной занятости. Одним из ее инструментов является организация трудового посредничества через центры занятости населения, которые призваны содействовать добровольному переселению лиц на новое место жительства для трудоустройства (статья 24 Закона № 477-IV):

- в пределах одной области – из сел с низким экономическим потенциалом в города областного или районного значения при возможности выделения жилища из государственного жилищного фонда и трудоустройства на постоянное рабочее место;

- в регионы, определяемые Правительством Республики Казахстан, в рамках региональных квот приема переселенцев и қандас (оралманов).

Государственная поддержка добровольно переселяющихся лиц включает:

- предоставление лицам и членам их семей субсидий на переезд и возмещение расходов по найму (аренде) жилья и оплате коммунальных услуг;

- предоставление жилищ, служебных жилищ или комнат в общежитиях;

- профессиональное обучение при наличии потребности работодателя;

- содействие в трудоустройстве на новом месте жительства.

Закон также регулирует вопросы применения труда иностранцев, такие как квота на привлечение иностранной рабочей силы, вводимая в целях защиты внутреннего рынка труда (статья 32 Закона № 477-IV), привлечение иностранной рабочей силы работодателями (статья 33 Закона № 477-IV), осуществление иностранцами трудовой деятельности в рамках самостоятельного трудоустройства (статья 35 Закона № 477-IV). Показательно, что квота на привлечение иностранной рабочей силы не распространяется на работающих в автономных организациях образования, в организациях, реализующих инвестиционные приоритетные проекты, прибывающих для самостоятельного трудоустройства по профессиям, востребованным в приоритетных отраслях экономики (видах экономической деятельности) и некоторых других.

Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 405-V ЗРК «Об обязательном социальном медицинском страховании» регулирует общественные отношения, возникающие в системе обязательного социального медицинского страхования, для реализации конституционного права граждан на охрану здоровья.

В указанные законодательные и нормативные акты неоднократно вносились изменения и дополнения. Наиболее масштабные из них были сделаны в ноябре 2015 года и в апреле 2018 года. В 2016 году в Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения» были внесены изменения и поправки, обусловленные увязкой вопросов

миграции (как внешней, так и внутренней) с угрозами терроризма и экстремизма и направленные на формирование «интегрированной системы».

В заключение данного параграфа необходимо отметить, что успешному развитию миграционного законодательства любого государства, в том числе Российской Федерации и Республики Казахстан, способствует развитие стратегического планирования в сфере миграции, прежде всего, на уровне целеполагания. Следовательно, к теории и практике планирования надо бы приглядеться внимательнее, а не отвергать их, как якобы негодное средство, свойственное лишь тоталитарному режиму правления, сложившемуся в советский период истории России. Миграционная ситуация сложна и изменчива, поэтому она должна находиться под контролем, наблюдением. Миграционное законодательство нуждается в постоянной корректировке, в совершенствовании в Российской Федерации на федеральном уровне и на региональном уровнях, а в Республике Казахстан – на общереспубликанском уровне в соответствии с его национальными интересами, учитывая особенности развития общества и государственности.

ГЛАВА 4. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

§ 4.1. Противодействие нелегальной миграции в Российской Федерации

Различая легальную и нелегальную миграцию, государства стремятся развивать легальные ее формы и противодействовать всем видам нелегальной миграции. Эта актуальная для СНГ тема получила отражение в Концепции сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции (принята на саммите глав государств-участников СНГ 16 сентября 2004 г.). Кроме того, она нашла конкретное воплощение в Программе сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции (принята Советом глав государств СНГ в 2005 г. в Казани). Конструктивная работа по созданию механизмов взаимодействия в миграционной области между соответствующими ведомствами государств СНГ ведется на постоянной основе.

Отметим, что если легальная миграция способствует интеграции государств, дружбе между народами, то нелегальная миграция – это не только противоправное деяние, за которое предусмотрены меры правового принуждения, а еще реальная угроза общественному порядку, национальной безопасности, даже мировому правопорядку.

Нерегулярная эмиграция из проблемных стран чревата дестабилизацией ситуации в странах прибытия мигрантов, ростом террористических и уголовных угроз, резким обострением социально-экономических вопросов, давлением на привычный образ жизни коренного населения. Особую опасность вызывает возможность проникновения в потоке мигрантов в те или иные страны террористов. Отсюда необходимость на дальних подступах, на пограничных рубежах выявлять мигрантов с преступными наклонностями, нарушителей миграционного режима и лиц по организации нелегальной миграции. Известны случаи, когда иностранцы пытаются использовать территорию стран, входящих в Евразийскую миграционную систему, особенно Российскую Федерацию и Республику Казахстан, для проникновения в Европу и оседания на постоянное место жительства там. С этой целью транснациональные преступные группировки образуют каналы массового переселения криминогенно «заряженных» мигрантов из одной страны в другую.

В Российскую Федерацию прибывают от 5 до 15 миллионов нелегальных мигрантов, главным образом из стран СНГ. В некоторой степени – это результат сложившейся в России экономической системы с ее значительным сегментом теневой экономики и неформальным рынком труда, где мигранты легко находят работу. Вместе с тем – это обусловлено издержками сложившейся миграционной политики и забюрократизированными процедурами получения разрешений в России. Все они в совокупно-

сти спровоцировали рост нелегальной миграции, которая ведет, в конечном счете, к существенным финансовым потерям и растрате человеческого капитала.

Численность находящихся в Российской Федерации иностранных граждан значительна: порядка 10-ти и более млн человек. Из них около 4–5 млн приходится на город федерального значения – Москву – столицу Российской Федерации, самый крупный мегаполис страны. Здесь на территории в 2 561,5 кв. км проживает более 12,6 млн человек, т. е. 8,6 % всего населения Российской Федерации. На 1 кв. км приходится 4 627 человек.

Постоянную регистрацию в Москве имеют более 9 млн человек, временную регистрацию ~ 1 млн 100 тыс. На миграционном учете состоят порядка 340 тыс. иностранцев. От 600 до 800 тыс. граждан Российской Федерации проживает в Москве, по данным Федеральной миграционной службы.

Мигранты, в особенности те, которые находятся на территории Российской Федерации незаконно, совершают правонарушения и преступления, что обостряет криминальную ситуацию в Российской Федерации в целом, а также в субъектах Российской Федерации, которых, как известно, 85: 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения¹ одна автономная область, 4 автономных округа.

Так, в открытой печати было сказано, что в Москве каждое седьмое убийство, каждый третий разбой, каждое второе изнасилование совершают мигранты. Распространенным правонарушением является незаконная трудовая деятельность и фиктивная постановка на миграционный учет².

В 2019 году было выявлено, что в районе Люблино, в нежилых помещениях по улице 40-летия Октября на 400 спальных мест в течение трех месяцев было зарегистрировано свыше 80-ти тыс. человек. А после проверки выяснилось, что по этому адресу же с октября 2018 года по май 2019 года, т. е. в течение 8 месяцев, было зарегистрировано почти 170 тыс. нелегальных мигрантов. Все они были сняты с учета, возбуждены уголовные дела³.

Наблюдается устойчивый интерес мирового сообщества к Арктическому региону – стратегическому региону мира с колоссальными природными ресурсами и уникальным человеческим потенциалом. Для Российской Федерации Арктическая зона – это область, находящаяся в фокусе его жизненно важных интересов. В Арктическую Зону Российской Федерации входит обширная территория 8 субъектов Российской Федерации, на кото-

¹ Городом федерального значения является и Байконур. Но он расположен на территории Республики Казахстан, арендуемой Российской Федерацией.

² Новости Узбекистана. Агентство новостей Podrobno.uz. URL: <https://www.podrobno.uz/> (дата обращения: 05.04.2022).

³ Егоров Иван. Вышли на след // Российская газета. 2020. 13 марта. № 54 (8108).

рой проживают порядка 3,5 млн человек. Из-за суровых природных и климатических условий, а также трудной доступности отдельных территорий Арктика остро нуждается в квалифицированных специалистах, а ее население, особенно малочисленные коренные народы, в дополнительных гарантиях соблюдения и защиты своих прав и свобод.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – главном нефтегазоносном регионе Российской Федерации – живут представители 123 национальностей. До большого нефтяного взрыва в 1960 году Югра жила тихо. Ханты и манси вели привычный традиционный образ жизни: охотились, рыбачили, разводили оленей. Однако открытие знаменитого Самотлорского месторождения вызвало невероятный приток людей в край. Подавляющее большинство людей ехало за «длинным рублем», среди них было много мусульман из Казахстана, Средней Азии, Кавказа. Этот процесс продолжается. В результате, на Севере Российской Федерации сложилась значительная диаспора мигрантов, которые, нарушая действующие законы, не соблюдая дисциплину и порядок, создают проблемы для укоренившихся российских граждан.

В открытой печати некоторые даже высказываются, что в отношении приезжающих в Югру необходимо применить карантинные меры, вплоть до помещения их на несколько недель в коммерческие специальные центры, даже в тюрьмы. Это, на их взгляд, позволит предотвратить «завоз» различных болезней, в частности, туберкулеза; организованно оформить разрешение на работу; проверить на причастность или непричастность того или иного лица к терроризму.

Помещение мигрантов в тюрьму без достаточных на то оснований – это, конечно же, чересчур. Но то, что об обеспечении безопасности Арктической зоны Российской Федерации, заселенной мигрантами новейших волн миграции в Россию, о недопущении там террористических акций необходимо проявить особую заботу, чрезвычайно актуально. Вместе с тем заметим: даже у вполне законопослушных мигрантов могут возникнуть трудности с получением необходимых государственных услуг в связи с их нахождением на территории Российской Федерации. Ученые-юристы и юристы-практики склоняются к тому, что эти трудности могут быть успешно преодолены, если создавать специализированные миграционные центры, ориентированные на комплексное обслуживание иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также переехавших для постоянного проживания. По их мнению, работа таких центров способствует сокращению очередей на получение государственных услуг, позволяет облегчить правильность и полноту заполнения документов при их предварительной подаче в электронном виде, снижает градус конфликтности в данной сфере, ослабляет коррупциогенные факторы. В одном из своих докладов Уполномоченный по правам человека Российской Федерации высказался в пользу

расширения практики создания специализированных центров в субъектах Российской Федерации с большим притоком иностранных граждан, а также развитие цифровых технологий для удобства применения их на всей территории страны¹.

В Союзе ССР существовала практика, когда к охране государственной границы страны пограничники вовлекали добровольных помощников. Эта традиция сохранилась кое-где до наших дней. Самые различные категории граждан добровольно оказывают пограничникам посильную помощь в рядах народных дружин. Они выходят на совместное патрулирование, выявляют подозрительных лиц, контрабандистов и т. д. По данным открытой печати, в Российской Федерации количество таких добровольцев достигает 13 тысяч и почти одной тысячи казаков. Причем, казаки проявляют большую заинтересованность в не войсковой охране Государственной границы России, потому что для них Россия – святое, отчий дом, родина. Благодаря дружинникам и казакам в 2020 году были задержаны 42 нарушителя государственной границы и около 5 тыс. нарушителей пограничного режима, изъято 27 кг наркотических средств, а также оружие и боеприпасы.

Обеспечение охраны государственной границы России – ответственная задача. И в ее решении взаимодействие пограничников с общественностью крайне важно. Однако у народных дружинников и казаков для надежного и эффективного решения ее совместно с пограничниками недостаточно прав и полномочий, их деятельность материально и морально правовыми средствами стимулируется слабо. В этой связи мы солидарны с теми, кто в целях стимулирования правовой активности населения в обеспечении безопасности и порядка на границе и в пограничных районах выступает за то, чтобы законодательно закрепить за региональными властями право оказывать народным дружинникам и казакам те же меры поддержки, которые положены внештатным сотрудникам полиции. Например, право на проезд на всех видах общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (за исключением такси), на ежегодный дополнительный отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью до 40 дней, на вознаграждение за помощь в раскрытии преступлений и задержании преступников.

В противодействии нелегальной миграции значительна роль органов внутренних дел, которые, образуя единую централизованную систему, входят в состав структур исполнительной власти Российской Федерации. В состав этой системы входит и полиция, которая осуществляет свою деятельность, руководствуясь Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

¹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 г. // Российская газета. № 125 (7883). С. 132.

Анализ показывает, что органы внутренних дел, действуя часто совместно с Федеральной службой безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ), другими органами исполнительной власти, активно противодействуют нелегальной миграции, борясь с административными правонарушениями и преступлениями, совершаемыми мигрантами, возбуждая административные производства и уголовные дела, принимаемые меры по депортации иностранных граждан. Статистические данные впечатляют.

Так, в 2018 году МВД России осуществлялось активное взаимодействие с органами государственной власти Российской Федерации и компетентными органами зарубежных государств, в том числе по реализации Программы сотрудничества государств-участников СНГ по противодействию незаконной миграции на 2015–2019 годы. В соответствии с Положением о постоянно действующей региональной операции государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности по противодействию незаконной миграции совместно с ФСБ России, Росфинмониторингом и правоохранительными органами государств – членов Организации проведено два этапа (май, сентябрь) скоординированной региональной операции «Нелегал – 2018». В результате выявлено более 118,4 тыс. нарушений миграционного законодательства. В том числе около 83,1 тыс. нарушений правил въезда, выезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации и около 26,3 тыс. нарушений порядка осуществления трудовой деятельности.

Подразделениями МВД России и ФСБ России возбуждено около 3,6 тыс. уголовных дел по статьям 322¹–322³ УК РФ и свыше 4,7 тыс. уголовных дел по иным составам преступлений. За пределы Российской Федерации в административном порядке выдворено более 6,3 тыс. иностранных граждан.

Всего в 2018 году пресечено 1,0 тыс. преступлений, связанных с организацией незаконной миграции (ст. 322.1 УК РФ). Установлено 833 лица, их совершивших. Выявлено 38,8 тыс. уголовно наказуемых фактов фиктивной постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации и 22,1 тыс. виновных в них лиц.

Если судить по приведенным количественным показателям, то проводимые мероприятия выглядят эффективными. В некоторых регионах сотрудникам МВД России удалось даже достичь сокращения доли нелегальной миграции. Но в общем массиве количество преступлений, совершенных иностранными гражданами, настораживает. В отдельных регионах с высокой концентрацией приезжих возникали угрозы нарастания межнациональной напряженности. Любой, даже незначительный просчет в контроле за миграционными потоками повышает риск экстремистских проявлений.

На современном этапе развития российского общества и его государственности важно совершенствовать нормативную правовую основу противодействия незаконной миграции. Особенно в части правового регулирования ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации. В особенности за представление поддельных или подложных документов и заведомо ложных сведений, содействие их представлению либо совершение фиктивных действий для получения иностранными гражданами права на въезд в Российскую Федерацию, на пребывание (проживание), на осуществление трудовой деятельности на ее территории и на приобретение российского гражданства.

Действующим законодательством предусмотрен исчерпывающий перечень оснований, по которым иностранные граждане и лица без гражданства дактилоскопируются в обязательном порядке. Установлено, что иностранные граждане и лица без гражданства проходят указанную регистрацию в следующих случаях:

- при неспособности по состоянию здоровья или возрасту сообщить данные о своей личности, а установить указанные данные иным способом невозможно;
- при подозрении в совершении преступления, обвинении в совершении преступления, осуждении за совершение преступления, подвержении административному аресту;
- при совершении административного правонарушения (если установить их личность иным способом невозможно);
- при выдворении (депортации) за пределы территории Российской Федерации либо попадании под действие международных договоров Российской Федерации о реадмиссии;
- при обращении с ходатайствами о предоставлении политического убежища на территории Российской Федерации или признании их беженцами на территории Российской Федерации либо с заявлениями о предоставлении им временного убежища на территории Российской Федерации и прибытии с ними членов их семей;
- при нахождении на территории Российской Федерации незаконно;
- при обращении с заявлениями о выдаче разрешений на временное проживание в Российской Федерации либо с заявлениями о выдаче вида на жительство без оформления разрешений на временное проживание в Российской Федерации;
- если в отношении лиц принято решение о выдаче разрешений на работу либо патентов, предоставляющих право на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации;
- при осуществлении трудовой деятельности в Российской Федерации в нарушение законодательства Российской Федерации;
- при обращении в органы внутренних дел с заявлением о получении дубликата разрешения на работу, миграционной карты, визы, разрешения

на временное проживание, вида на жительство, патента, предоставляющего право на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации, или отрывной части бланка уведомления о прибытии взамен утраченных или испорченных, а также если они являются иностранными гражданами и лицами без гражданства, в отношении которых принято решение о выдаче удостоверения личности моряка.

В МВД России формируется мнение, что необходимо распространить процедуру обязательной дактилоскопической регистрации и фотографирования на всех, кто прибыл в Россию в безвизовом порядке на срок более 30 дней. Возможно, что обязательную процедуру дактилоскопической регистрации необходимо распространить еще и на лиц, впервые прибывших на территорию Российской Федерации. Правда, осуществление этой меры затруднено, так как Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (далее – ФЗ № 152) «О персональных данных» ограничивает возможности установления личности. Согласно статье 11 этого закона в целях установления личности предусматривается без согласия иностранного гражданина и лица без гражданства обработка лишь его биометрических данных, то есть «сведений, характеризующих физиологические и биологические особенности человека». При этом в статье 2 данного закона указывается, что персональные данные – это «любая информация, относящаяся прямо или косвенно к определенному или определяемому физическому лицу».

Правоохранительные органы обладают полномочиями для получения ряда документов и информации, помогающих установить личность соответствующего лица. Так, личность иностранного гражданина можно подтвердить информационными материалами, содержащимися в специальном программном обеспечении, имеющемся в распоряжении подразделений по вопросам миграции; справкой, составленной на основании данных миграционного учета, о наличии и сроках регистрации по месту временного пребывания иностранного гражданина; копией обращения в дипломатическое представительство или консульское учреждение страны проживания иностранного гражданина об оказании содействия в установлении его личности и документировании; дактилоскопической картой или анкетой опроса иностранного гражданина, утратившего в период пребывания на территории Российской Федерации документы, удостоверяющие личность, и другими документами. Однако суды не принимают во внимание такие документы в качестве документов, устанавливающих личность. Таким образом, возникает проблема, которая требует разрешения. Видимо, необходима адаптация ФЗ № 152 под процедуры, связанные с установлением личности для реализации федерального законодательства в сфере контроля за процессами миграции. В целях обеспечения безопасности следовало бы внести в него изменения, которые позволяют осуществлять обработку без согласия иностранного гражданина или лица без гражданства,

желающего посетить Российскую Федерацию, именно его персональных данных. Вместе с тем следует отметить, что ни один законодательный акт не содержит указаний на конкретные профилактические и пресекательные мероприятия, подлежащие реализации органами государственной власти при осуществлении противодействия незаконной миграции. Круг субъектов, участвующих в противодействии незаконной миграции, значительно шире субъектов правоохранительной деятельности, но он нормативными правовыми актами не определен.

§ 4.2. Противодействие нелегальной миграции в Республике Казахстан

Республика Казахстан является одним из звеньев транснациональных каналов нелегальной миграции. Этому способствует не только географическое положение страны, но и развитая транспортная система, открытие в последние годы новых авиационных и железнодорожных сообщений, сохранение режима свободного передвижения со странами СНГ. В Казахстане полностью легализованы лишь высокооплачиваемые иностранные специалисты в ведущих отраслях экономики, культуры, образования, науки. Большая часть мигрантов – неконтролируемая «дешевая рабочая сила» из Центрально-Азиатского региона.

Число ежегодно въезжающих в Казахстан мигрантов значительно – исчисляется миллионами. Так, в Казахстан въехало в 2017 году 5,5 млн иностранцев; в 2018 году – 5,9 млн; в 2019 году – 6,2 млн, в 2020 году – порядка 5,6 млн человек. Более 90 % из них – из стран СНГ, в основном из Российской Федерации, Кыргызстана, Узбекистана. Растет число мигрантов из дальнего зарубежья, за последние три года их численность составила более 600 тыс. человек.

Контингент мигрантов неоднороден по своему составу, по целям и мотивации приезда, социальным, демографическим, этническим характеристикам, продолжительности пребывания в Казахстане. В результате складывается конкретная, можно сказать, уникальная социальная и криминальная ситуация, которая накладывает дополнительную ответственность на государственно-властные структуры Казахстана, в частности на ее силовые структуры, на Министерство внутренних дел и Министерство иностранных дел Республики Казахстан.

Удельный вес преступлений, совершаемых мигрантами, в общей структуре преступности по Республике Казахстан относительно невелик: где-то 2,5 %. Но преступности мигрантов присущи свои криминальные особенности. Для совершаемых мигрантами преступлений характерны: криминогенный профессионализм и организованность, высокая латентность. Заметим, в Казахстане число зарегистрированных преступлений значительно, но по годам оно колеблется в пределах 120 тыс. человек

(2009 год) – 205 тысяч (1993, 2011 годы). В Казахстане число заключенных около 30 тыс. На содержание одного осужденного государством ежемесячно выделяется порядка 24 тыс. тенге, иначе – 3 889 российских рублей из расчета 1 тенге = 0,17 рубля.

Наблюдается тенденция увеличения числа иностранцев ежегодно посещающих Казахстан, но при этом лишь часть (~ 45–50 %) регистрируется в органах внутренних дел. Учитывая уровень правонарушений среди самих мигрантов, возникает проблема. За последние 3 года за всевозможные нарушения правонарушения к административной ответственности привлечены более 300 тыс. иностранцев. Из страны выдворены почти 37 тыс. нарушителей республиканского миграционного законодательства. В отношении иностранцев возбуждено более 3,5 тыс. уголовных дел, при этом большая часть связана с кражами и наркопреступлениями. Более 2,5 тыс. иностранцев сами стали жертвами преступлений. За незаконное привлечение иностранной рабочей силы сотни-тысячи работодателей подвергаются штрафным санкциям и в бюджет взыскиваются суммы в сотни миллионов тенге.

Политическими и государственными деятелями, высокопоставленными и ответственными государственными служащими Республики Казахстан признается, что противодействие нелегальной преступности требует комплексного подхода, включающего в себя меры политического, экономического, организационного, технологического, правового, психологического характера. Так, положительно зарекомендовали себя следующие меры:

- привлечение иностранной рабочей силы через механизм квотирования;
- упрощенный порядок въезда и регистрации иностранцев;
- целевые оперативно-профилактические мероприятия «Мигрант», проверки жилого сектора и других мест, где могут быть мигранты, прежде всего, рынков, торговых комплексов, стройплощадок, сельхозпредприятий, других хозяйствующих субъектов, дачных и жилых микрорайонов;
- использование института «реадмиссии», что дает возможность принудительно возвращать иностранца, совершившего нарушения миграционного законодательства, на родину, согласно международному соглашению. Республикой Казахстан подписаны и ратифицированы соглашения о реадмиссии со 160-ю государствами;
- усиление контроля за внутренней миграцией путем упорядочения регистрационного учета граждан по месту пребывания и месту жительства;
- ликвидация «резинowych квартир» в крупных городах (в частности, Астане, Алмате); привлечение к ответственности собственников жилья за регистрацию проживающих у них граждан.

По общему мнению, предпринимаемые меры способствуют привлечению в казахстанские сектора экономики квалифицированной иностран-

ной рабочей силы. Вместе с тем они повышают эффективность проводимой правительством Республики Казахстан миграционной политики, а также деятельность государственных органов по противодействию нелегальной миграции.

В то же время ученые и специалисты обращают внимание, что существуют еще значительные резервы, позволяющие, при их, разумеется, умелом использовании совершенствовать формирующуюся систему противодействия нелегальной миграции. Так, МВД Республики Казахстан совместно с пограничной службой Комитета национальной безопасности Республики Казахстан предстоит еще немало сделать в следующих направлениях:

- внедрения технологической системы биометрического контроля в пунктах пропуска мигрантов;
- противодействия организации каналов нелегальной миграции, в том числе за счет повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, позволяющих идентифицировать личность;
- выработки эффективного механизма депортации нелегальных мигрантов с учетом международных обязательств Республики Казахстан.

На миграционную службу МВД Республики Казахстан возложено оказание населению 17-ти видов государственных услуг, на каждый из которых утверждены соответствующие стандарты и регламенты. Однако лишь часть этих услуг предоставляется в электронном формате через портал «электронного правительства».

В законодательство Республики Казахстан в части, относящейся к занятости и миграции, по мере необходимости систематически вносятся изменения и дополнения, поправки. Тем не менее здесь еще много проблем, связанных с совершенствованием системы обеспечения занятости населения и регулирования миграционных процессов, всего инструментария государственной поддержки занятости населения; реформирования центров занятости населения и создания единой онлайн-платформы электронной биржи труда; разделения функций государственных органов в сфере миграции населения.

Миграция – неотъемлемый элемент развития общества и его государственности. Но влияние масштабной миграции на этот процесс неоднозначное. С одной стороны, мигранты заполняют нехватку в рабочей силе, особенно на непривлекательных рабочих местах, выступают в качестве фактора поддержки и развития производства. Некоторые из них востребованы в тех сферах, где существует дефицит в профи, интеллектуалах, лицах, обладающих высокой квалификацией, разносторонними и глубокими знаниями, умениями, навыками. С другой стороны, определенная часть мигрантов осуществляет трудовую деятельность в широком смысле в теневых сферах социальной жизни, работает нелегально; растут потери

бюджетных средств; удешевляется труд представителей граждан соответствующего государства.

Нелегальная миграция обостряет проблему противодействия преступности. В частности, борьбу с наркобизнесом. Нелегальная миграция ухудшает также санитарно-эпидемиологическую обстановку. И это несмотря на то, что в государствах, входящих в Евразийскую миграционную систему, в том числе в Российской Федерации и Республике Казахстан, уделяется большое внимание вопросу улучшения медицинского обслуживания различных категорий населения, особенно на фоне пандемии COVID-19.

Нелегальная миграция – одна из острейших проблем миграционной политики мирового и национального масштаба. Представляем, что успех в ее решении заключается в условиях, когда миграционная политика соответствующего государства «заточена» на предотвращение особо сложных негативных проявлений, связанных с масштабной миграцией. Разумна и гуманна та миграционная политика, которая предполагает максимальное использование выгод миграции, сводя одновременно к минимуму порождаемые ими отрицательные для общества и его государственности последствия. Во всяком случае, ставка лишь на силовые структуры едва ли приведет к полному успеху в деле по противодействию нелегальной миграции. Полагаем, что успешному решению вопросов миграции и миграционного процесса способствует развитие стратегического планирования в сфере миграции, прежде всего на уровне целеполагания. Миграционная ситуация изменчива, поэтому она должна находиться под постоянным контролем (надзором). Миграционное законодательство не может не совершенствоваться. Не исключено, что в системе права и Российской Федерации, и Республики Казахстан прочно утвердится миграционное право – особое структурно-функциональное правовое образование, имеющее статус отрасли права.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современном мире в последние десятилетия исключительную актуальность приобрели проблемы миграции и миграционных процессов. Установлено, что миграционные процессы формируются под влиянием и воздействием многих факторов, обстоятельств, ситуаций. В качестве основных тенденций миграционных процессов, присущих развитию современной Российской Федерации, Республики Казахстан и мира в целом, можно указать на следующее. Наблюдается:

- увеличение объемов и расширение географии миграции;
- расширение вынужденной миграции;
- феминизация миграционных процессов;
- использование многими странами миграции для решения демографических проблем, проблем занятости у себя в стране.

Аналитические данные дают возможность предположить, что на развитие миграционных процессов в обозримом будущем и даже в отдаленном будущем будут оказывать влияние следующие факторы:

- дальнейшая глобализация;
- рост экономического различия между богатыми и бедными странами;
- различия в уровне защищенности социальных, политических и религиозных прав и свобод между странами, которые вынуждают людей искать через миграцию способы улучшения условий жизни;
- политические и гражданские конфликты, заставляющие искать людям более безопасные и комфортные места жительства.

Все эти факторы и обстоятельства свидетельствуют о необходимости и важности усиления внимания к правовой стороне проблемы, к деятельности государства и его структур в направлении укрепления миграционной безопасности.

Нормативные правовые акты, относящиеся к миграции, миграционным процессам, многочисленны и разнообразны. В целом, они, входя в иерархию нормативных правовых актов соответствующих государств, в нашем случае Российской Федерации и Республики Казахстан, постоянно совершенствуются. В рамках Евразийской миграционной системы складывается известная законодательная основа, ведущая к формированию специфического правового механизма – механизма правового регулирования общественных отношений, обусловленных миграцией и миграционными процессами.

В Российской Федерации и Республике Казахстан на современном этапе развития общества и его государственности ставится задача: совершенствовать правовую основу противодействия нелегальной миграции, особенно в части регулирования ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства, в частности, за представление поддельных или

подложных документов и заведомо ложных сведений, содействие их представлению либо совершение фиктивных действий для получения иностранными гражданами права на въезд в Российскую Федерацию и Республику Казахстан, на пребывание (проживание), на осуществление трудовой деятельности на их территории и на приобретение гражданства Российской Федерации или гражданства Республики Казахстан.

Практика показывает, что противодействие нелегальной миграции с опорой лишь на силовые структуры, с использованием только ограничительных, запретительных и карательных мер, которыми достигается цель – пресечение, недостаточно эффективна. Необходимы взаимосвязанные, непрерывные, хорошо скоординированные профилактические меры с возложением конкретных функций на органы государственной власти всех уровней. Успешному решению вопросов миграции и развитию миграционных процессов в позитивном русле способствует развитие стратегического планирования в сфере миграции, прежде всего, на уровне целеполагания. Миграционная ситуация изменчива, поэтому она должна находиться под постоянным контролем (надзором). А миграционное законодательство нуждается в корректировке, совершенствовании: в России на федеральном уровне и на уровне регионов – субъектов Российской Федерации, а в Казахстане, поскольку он представляет собой унитарное государство – на республиканском уровне.

Наблюдается тенденция формирования миграционного права – особого структурно-функционального подразделения в системе права и законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан, а также специфической учебной дисциплины, отрасли науки. Сохраняет свое значение тема Миграционного кодекса, в основе которого заложена обновленная миграционная политика.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

I. Нормативные правовые акты

1. **Российская Федерация. Законы.** Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 апреля 2014. № 15. Ст. 1691. Текст : непосредственный.

2. **Российская Федерация. Законы.** О беженцах : Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.03.2022). Текст : электронный.

3. **Российская Федерация. Законы.** О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.03.2022). Текст : электронный.

4. **Российская Федерация. Законы.** О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.03.2022). Текст : электронный.

5. **Российская Федерация. Законы.** О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.03.2022). Текст : электронный.

6. **Российская Федерация. Законы.** О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.03.2022). Текст : электронный.

7. **Российская Федерация. Законы.** О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.03.2022). Текст : электронный.

8. **Российская Федерация. Законы.** О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.03.2022). Текст : электронный.

9. О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.04.2022). Текст : электронный.

10. Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.04.2022). Текст : электронный.

11. Об утверждении Правил передачи сведений о прибытии в место пребывания и убытии из места пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства с использованием входящих в состав сети электросвязи средств связи : постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2010 г. № 310 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.04.2022). Текст : электронный.

12. О перечне персональных данных, записываемых на электронные носители информации, содержащиеся в основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию : постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2010 г. № 125 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.04.2022). Текст : электронный.

13. О государственной информационной системе миграционного учета : постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.04.2022). Текст : электронный.

14. Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.04.2022). Текст : электронный.

15. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.04.2022). Текст : электронный.

16. Республика Казахстан. Законы. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. : принята республиканским референдумом 30 августа 1995 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>_(дата обращения: 02.04.2022). Текст : электронный.

17. Республика Казахстан. Законы. О правовом положении иностранцев : Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 г. № 2337 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002337>_ (дата обращения: 02.04.2022). Текст : электронный.

18. Республика Казахстан. Законы. О гражданстве Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 г. № 1017-XII // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910004800>_(дата обращения: 02.04.2022). Текст : электронный.

19. Республика Казахстан. Законы. О миграции населения : Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477> (дата обращения: 02.04.2022). Текст : электронный.

20. Республика Казахстан. Законы. Об утверждении Правил въезда и пребывания иммигрантов в Республику Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан и Правил осуществления миграционного контроля, а также учета иностранцев и лиц без гражданства, незаконно пересекающих Государственную границу Республики Казахстан, незаконно пребывающих на территории Республики Казахстан, а также лиц, которым запрещен въезд на территорию Республики Казахстан : постановление Правительства Республики Казахстан от 21 января 2012 г. № 148 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000148> (дата обращения: 02.04.2022). Текст : электронный.

21. Об утверждении правил выдачи иностранцам и лицам без гражданства разрешения на временное и постоянное проживание в Республике Казахстан : приказ МВД Республики Казахстан от 4 декабря 2015 г. № 992 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012880> (дата обращения: 02.04.2022). Текст : электронный.

22. Об утверждении Правил приема, оформления и рассмотрения органами внутренних дел ходатайств (заявлений) по вопросам приема в гражданство Республики Казахстан и восстановления в гражданстве Республики Казахстан, в том числе в упрощенном (регистрационном) порядке, выхода из гражданства, утраты, лишения гражданства и определения принадлежно-

сти к гражданству Республики Казахстан : приказ МВД Республики Казахстан от 28 января 2016 г. № 85 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013391> (дата обращения: 03.04.2022). Текст : электронный.

23. Об утверждении Правил предоставления принимающими лицами информации о пребывающих у них иммигрантах, а также транзитного проезда иностранцев и лиц без гражданства по территории Республики Казахстан : приказ МВД Республики Казахстан от 27 января 2016 г. № 83 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013715> (дата обращения: 03.04.2022). Текст : электронный.

II. Учебная, научная литература и другие ресурсы

1. **Андриченко, Л. А., Плюгина, И. В.** Миграционное законодательство Российской Федерации : тенденции развития и практика применения : монография // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 03.04.2022). Текст : электронный.

2. **Денисенко, В. В.** Миграционный кодекс Российской Федерации принимать преждевременно // Миграционные процессы в условиях глобализации : сборник тезисов, докладов и сообщений международной научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2005. С. 120–123. Текст : непосредственный.

3. **Жеребцов, А. Н.** Кодификация миграционного законодательства как правовая основа формирования миграционной политики Российской Федерации // Российская юстиция. 2008. № 2. С. 13–18. Текст : непосредственный.

4. **Ивахнюк, И. В.** Две миграционные системы в Европе: тенденции развития и перспективы взаимодействия // Интернет-портал «Архипелаг». URL: <https://archipelag.ru/> (дата обращения: 03.04.2022). Текст : электронный.

5. **Нестерова, И. А.** Миграционные процессы // Энциклопедия Нестеровых. URL: <https://odiplom.ru/lab/migracionnyye-processy.html> (дата обращения: 03.04.2022). Текст : электронный.

6. **Рыбаковский, Л. Л.** Практическая демография // Официальный сайт Рыбаковского Л. Л. Москва : ЦСП, 2005. URL: <http://rybakovsky.ru/> (дата обращения: 03.04.2022). Текст : электронный.

7. **Тюрюканова, Е.** Нужен ли нам миграционный кодекс? // Демоскоп Weekly. Электронная версия бюллетеня «Население и общество». URL: <http://demoscope.ru/weekly/2004/0151/analit05.php>. (дата обращения: 03.04.2022). Текст : электронный.

Учебное издание

Казамиров Анатолий Иванович
(кандидат юридических наук, доцент)
Самигуллин Венир Калимуллович
(доктор юридических наук, профессор)
Аюпов Жолдыбай Амантаевич
(б/с, б/з)
и др.

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Аналитический обзор

Редактор Р. Р. Гафарова

Подписано в печать 24.06.2022
Гарнитура Times
Уч.- изд. л. 3,8
Тираж 30 экз.

Выход в свет 30.06.2022
Формат 60х84 1/16
Усл. печ. л. 4
Заказ № 44

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова 2*

*Опечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова 2*