

**МВД России
Санкт-Петербургский университет**

С. С. Лампадова

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИИ
И МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ**

Курс лекций

**Санкт-Петербург
2022**

УДК 342.9
ББК 67.401
Л 21

Лампадова, С.С.

Л 21 Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: курс лекций. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. – 192 с.

ISBN 978-5-91837-657-7

Курс лекций подготовлен в соответствии с программой дисциплины «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов». Состоит из трёх модулей, полностью охватывающих содержание дисциплины. В основном содержании рассматриваются теоретические аспекты миграции, международная и российская миграционные системы; международный опыт управления миграцией на примере отдельных стран.

Предназначен для обучающихся в образовательных организациях системы МВД России по специальности 40.05.01 – правовое обеспечение национальной безопасности.

УДК 342.9
ББК 67.401

Рецензенты:

Рыдченко К.Д., кандидат юридических наук, доцент
(Краснодарский университет МВД России);

Блохина С.В., начальник отдела по вопросам миграции УМВД России
по Адмиралтейскому району г. Санкт-Петербурга

ISBN 978-5-91837-657-7

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
<i>Модуль 1. Теоретические аспекты миграции</i>	<i>6</i>
Глава 1. ПОНЯТИЕ МИГРАЦИИ И МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ	6
1.1. Понятие и содержание учебной дисциплины «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов».....	6
1.2. Современные подходы к определению понятий «миграция» и «миграционный поток».....	9
1.3. Миграционные процессы и миграционные правоотношения	11
Глава 2. КЛАССИФИКАЦИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ	16
2.1. Признаки деления миграционных потоков на виды.....	16
2.2. Долгосрочная миграция.....	21
2.3. Незаконная миграция.....	24
Глава 3. МИГРАЦИОННАЯ СИСТЕМА: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ.....	29
3.1. Понятие, цели и задачи функционирования миграционной системы	29
3.2. Функциональное предназначение элементов миграционной системы	34
<i>Модуль 2. Миграционная система Российской Федерации</i>	<i>37</i>
Глава 4. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	37
4.1. Сущность и генезис миграционных процессов в России.....	37
4.2. Адаптация мигрантов как средство управления миграционной ситуацией в Российской Федерации.....	43
Глава 5. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	56
5.1. Современная миграционная политика Российской Федерации	56
5.2. Цели, принципы, задачи миграционной политики Российской Федерации	61
Глава 6. МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	77
6.1. Подсистема управления миграцией в Российской Федерации	77
6.2. Министерство внутренних дел Российской Федерации как субъект управления миграционными процессами.....	79
Глава 7. МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ.....	85
7.1. Консультативные и совещательные органы Содружества Независимых Государств по вопросам миграции.....	85
7.2. Перспективы сотрудничества в сфере государств – участников Содружества Независимых Государств	93
<i>Модуль 3. Международный опыт управления миграцией</i>	<i>100</i>
Глава 8. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ СЕЛЕКЦИИ ИНОСТРАННОЙ МИГРАЦИИ.....	100
8.1. Основные международные критерии отбора иммигрантов.....	100
8.2. Зарубежный опыт формирования избирательной иммиграционной политики....	102
Глава 9. БАЛЛЬНАЯ СИСТЕМА ОТБОРА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА.....	115
9.1. Цели, задачи и содержание балльной системы отбора	115
9.2. Международная практика балльного отбора	118
9.3. Практика применения балльной системы в трудовой миграции	127
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	136
СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ.....	137
Список рекомендуемой литературы	185

ВВЕДЕНИЕ

Миграционные процессы в современном государстве — это трудноуправляемое, комплексное явление социальной жизни, затрагивающее основные права и свободы человека и гражданина, интересы национальной и общественной безопасности. Именно это свойство миграции вынуждает государство активно вовлекать в управление ею правоохранительные органы. В этой деятельности участвует значительное количество структурных подразделений органов внутренних дел. Основная нагрузка по реализации государственной миграционной политики ложится на профильные подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации. Эффективность деятельности сотрудников названных подразделений, выполнения возложенных на них управленческих и оперативно-служебных задач напрямую зависит от качества владения понятийным аппаратом и глубины понимания миграционных процессов и механизмов.

В связи с изложенным, изучение в образовательных организациях МВД России дисциплины «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов» позволяет сформировать у обучающихся целостное представление о теоретических аспектах миграции, международной и отечественной миграционных системах, международном опыте управления миграцией.

Подготавливаемая по вопросам миграции учебная и научная литература быстро устаревает. Миграционные процессы чрезвычайно изменчивы, что влечет за собой подвижность нормативно-правового регулирования в названной сфере. Указанные обстоятельства и отсутствие крупномасштабного интегрированного подхода обусловили необходимость рассмотрения учебного материала на основе анализа более широкого спектра нормативно-правовых актов, научных и иных источников.

В процессе изложения разделов курса лекций обеспечивается усвоение обучающимися понятия миграции и миграционных отношений, классификации миграционных потоков, содержания миграционной системы, структуры мировых и отечественных миграционных процессов, международного и российского механизмов управления миграцией, особенностей государственной миграционной политики Российской Федерации и др.

В курсе лекций учтены последние изменения законодательства, в том числе федеральных законов: «О полиции», «О праве граж-

дан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан», «О вынужденных переселенцах», «О беженцах», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др.

Курс лекций предназначен для курсантов, обучающихся по специальности 40.05.01 – Правовое обеспечение национальной безопасности.

Разработанный кафедрой конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России курс лекций «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов» предназначен для формирования у будущих сотрудников подразделений по вопросам миграции первичного представления о сфере будущей профессиональной деятельности.

Модуль 1. Теоретические аспекты миграции

Глава 1. ПОНЯТИЕ МИГРАЦИИ И МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Учебные вопросы:

- 1.1. Понятие и содержание учебной дисциплины «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов».
- 1.2. Современные подходы к определению понятий «миграция» и «миграционный поток».
- 1.3. Миграционные процессы и миграционные правоотношения.

1.1. Понятие и содержание учебной дисциплины «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов»

Миграционные процессы на территории различных государств протекают неодинаково, что обусловлено многообразием влияющих на них социально-экономических, политических, демографических и иных факторов. Они представляют собой комплексное явление социальной жизни, выходящее далеко за пределы отдельно взятого государства, и характеризуются двусторонней направленностью. До конца 90-х годов XX века миграция на территории СССР носила сугубо планируемый и управляемый характер. Особым явлением советского периода стала депортация целых народов. На сегодняшний день миграция характеризуется не только большей активностью, но и большим влиянием на социально-экономическую ситуацию в государстве. Зачастую она обуславливает изменения в политической сфере государства. Управление миграцией в современных условиях требует постоянного государственного присутствия и руководства в целях обеспечения национальной и общественной безопасности, гармоничного развития общества и личности.

Органы государственной власти не только закладывают нормативную основу реализации миграционных отношений на территории Российской Федерации, но и осуществляют охранительные, регулятивные, контрольно-надзорные и иные полномочия в указанной сфере.

В связи с изложенным, изучение в образовательных организациях МВД России дисциплины «Государственно-правовые основы миграции» позволяет приобрести теоретические знания, практические умения и навыки, необходимые для профессионального осуществления обучающимися административно-служебных полномочий по реализации международного законодательства по вопросам

миграции и государственной миграционной политики Российской Федерации.

Дисциплина «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов» является дисциплиной вариативной части основной профессиональной образовательной программы по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности, специализация – государственно-правовая.

Изучение дисциплины является логическим продолжением освоения содержания таких дисциплин как: «Философия», «Теория государства и права», «Конституционное право России», «Административное право», «Основы теории национальной безопасности», «Правоохранительные органы», «Основы профессиональной деятельности», «Государственная служба в органах внутренних дел» и «Административная деятельность полиции».

В рамках изучения дисциплины «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов» обеспечивается приобретение будущими сотрудниками подразделений по вопросам миграции знаний умений и навыков, необходимых для профессионального осуществления служебных обязанностей.

В результате изучения дисциплины, курсанты должны знать:

- политические, социальные и экономические процес;
- нормы материального и процессуального права, законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права в профессиональной деятельности;
- положения законов и иных нормативных правовых актов в области административного права и в сфере миграции.

Полученные знания преобразуются в умения:

- ориентироваться в политических, социальных и экономических процессах;
- реализовывать нормы материального и процессуального права, законодательства Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права в профессиональной деятельности;
- правильно и полно отражать результаты профессиональной деятельности в процессуальной и служебной документации.

В конце изучения дисциплины обучающиеся владеют:

- способностью ориентироваться в политических, социальных и экономических процессах;

– способностью реализовывать нормы материального и процессуального права, законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права в профессиональной деятельности.

Структура дисциплины включает в себя четыре модуля.

Первый модуль посвящен изучению теоретических аспектов миграции. В нем исследуются определение понятий «миграция» и «миграционные потоки». Раскрывается содержание и классификация миграционных потоков. Формируется представление о миграционной системе (дается ее понятие и содержание).

Во втором модуле «Международная миграционная система» исследуются мировые миграционные процессы, международный механизм управления миграцией, международно-правовое регулирование миграционных процессов

Третий модуль «Миграционная система Российской Федерации», в свою очередь, посвящен изучению миграционных процессов в Российской Федерации. Особое место в нем занимает изучение государственной миграционной политики Российской Федерации. Кроме того, в модуле исследуется механизм управления миграцией в Российской Федерации, анализируется нормативно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации, межгосударственное взаимодействие Российской Федерации в сфере миграции.

Завершается изучение дисциплины модулем «Международный опыт управления миграцией», в рамках которого помимо прочего рассматривается международный опыт противодействия негативным миграционными процессами.

В процессе изучения дисциплины достигается глубокое понимание обучающимися социально-правовой природы миграции, международного опыта управления миграционными процессами, вопросов международного взаимодействия в сфере миграции.

Дисциплина ориентирована на формирование специальных профессиональных знаний у обучающихся по специальности 40.05.01 – правовое обеспечение национальной безопасности, специализация – государственно-правовая.

В результате изучения дисциплины обеспечивается достижение глубокого понимания и осмысление обучающимися административной деятельности сотрудников полиции при осуществлении ими пол-

номочий в сфере реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

1.2. Современные подходы к определению понятий «миграция» и «миграционный поток»

В общеупотребимом значении термин «миграция» (от лат. *migratio*) означает перемещение или переселение.

Миграция представляет собой сложное явление, изучению которого ученые зарубежной и отечественной научных школ посвящают свои труды много десятилетий.

В 1885 году английский ученый Эрнст Георг Равенштайн опубликовал свои первые работы, посвященные изучению миграции населения, где определил миграцию как временное или постоянное изменение места жительства человеком¹. Позднее в теорию миграции внесли свой вклад такие иностранные специалисты как Самуэль Стоффер, Джордж Кингсли Зипф, Эверетт С. Ли, Вильбур Зелински, Дуглас Массей и др.

В российской науке исследованием миграции занимались такие ученые как Л. Л. Рыбаковский, Ж. А. Зайончковская, Е. В. Тюрюканова, Г. С. Витковская, С.Н. Градировский, М. Л. Тюркин и др.

Наиболее часто определение «миграция» используется в интерпретации Л.Л. Рыбаковского, который сформулировал его в узком и широком значениях.

Так, по мнению ученого, в российской правоприменительной деятельности более распространен узкий подход, согласно которому под миграцией понимается законченный вид территориального перемещения, отвечающего двум условиям: во-первых, население перемещается между населенными пунктами (внутрипоселенные передвижения населения не относятся к миграции населения); во-вторых, перемещения обязательно сопровождаются сменой постоянного места жительства.

В современной науке закрепился иной, широкий подход Л. Л. Рыбаковского к данному определению. Именно он в наибольшей степени отражает сущность миграции. Этим определением мы будем руководствоваться для целей настоящего курса лекций. Итак, под миграцией понимаются территориальные перемещения населения, совер-

¹ См.: Василенко П. В. Территориальная организация общества // Псковский регионологический журнал. Псков: ПсковГУ, 2013. № 16. С. 36–42.

шающиеся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности¹.

Миграция представляет собой разнообразное и многоплановое социальное явление. Она обусловлена множественными экономическими, политическими, социальными, гуманитарными и другими факторами. Как справедливо отмечает Л. Л. Рыбаковский, «она представляет собой один из лучших индикаторов социально-экономического благосостояния общества — это своего рода способ голосования населения ногами»².

В зависимости от побуждающих причин формируются миграционные потоки, под которыми принято понимать совокупное количество мигрантов, имеющих общие территории прибытия и выбытия в течение конкретного отрезка времени. Миграционные потоки не однообразны. Это позволяет говорить о критериях классификации миграции, которым будет посвящена следующая лекция.

Для всех миграционных процессов свойственно прохождение трех последовательных этапов (стадий).

На первой стадии формируется миграционная мобильность определенного индивида либо группы индивидов. Миграционная мобильность означает готовность, способность изменить место постоянного проживания. Интенсивность миграционной мобильности населения зависит от демографических, этнических, генетических и социально-экономических характеристик. Сравнительный анализ миграционной мобильности различных социальных групп позволяет констатировать, что большей подвижностью обладают люди трудоспособного возраста по сравнению с детьми и пенсионерами; одинокие люди по сравнению с состоящими в браке; мужчины по сравнению с женщинами.

На второй стадии совершаются сами переселения (перемещения) с одной территории на другую.

Третья стадия представляет собой процесс адаптации мигранта к новым условиям жизни и его интеграции в новый социум. В прак-

¹ Рыбаковский Л. Л. Практическая демография. М.: ЦСП, 2005. Официальный сайт Рыбаковского Л. Л. [Электронный ресурс] // URL: <http://rybakovsky.ru/uchebnik3.html>

² Рыбаковский Л. Л. Практическая демография. М.: ЦСП, 2005. Официальный сайт Рыбаковского Л. Л. [Электронный ресурс] // URL: <http://rybakovsky.ru/uchebnik3.html>

тике регулирования миграции в различных странах сложились два способа интеграции иммигрантов – ассимиляция и взаимное сосуществование культур¹.

1.3. Миграционные процессы и миграционные правоотношения

Миграционные процессы на территории различных государств протекают неодинаково, что обусловлено многообразием влияющих на них социально-экономических, политических, демографических и иных факторов. Они представляют собой комплексное явление социальной жизни, выходящее далеко за пределы отдельно взятого государства и характеризуются двусторонней направленностью. Одна и та же территория может являться и местом прибытия, и местом выбытия. Одновременно дуализм миграционных процессов проявляется в том, что конкретный миграционный поток для одной административно-территориальной единицы выступает как поток выбытия, а для другой как поток прибытия. Из таких миграционных событий (выбытия с одной территории и прибытия на другую) и складываются миграционные процессы.

Таким образом, миграционный процесс — это совокупность разнонаправленных миграционных событий (прибытий и выбытий населения), приводящих к пространственному перераспределению людей и изменениям количественных и качественных характеристик социума.

Миграционные процессы не следует отождествлять с миграционными правоотношениями. Миграционные правоотношения представляют собой урегулированные нормами миграционного права общественные отношения, участники которых имеют соответствующие субъективные права и юридические обязанности².

Структура миграционных правоотношений является классической и представлена в юридической науке тремя элементами:

1. Субъекты права.
2. Объекты права.
3. Содержание правоотношений (субъективные права и юридические обязанности субъектов правоотношений).

¹ Рыбаковский Л. Л. Указ.соч.

² См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008. С. 10–14.

Характеризуя отдельные элементы миграционных отношений, следует в первую очередь остановиться на субъектах права. В правоотношениях участвует широкий круг как индивидуальных, так и коллективных субъектов. К индивидуальным относятся: граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства. Субъектом миграционных отношений участники становятся когда приобретают права или обязанности, реализация которых связана с нормами миграционного права. В качестве специальных субъектов могут рассматриваться должностные лица органов власти и организаций. К коллективным субъектам миграционных правоотношений относятся органы государственной власти, осуществляющие правоустанавливающие и правоприменительные функции в миграционной сфере, а также наделенные контрольно-надзорными полномочиями в указанной сфере. Кроме того, органы местного самоуправления, осуществляя полномочия по обустройству, адаптации и интеграции мигрантов также выступают в роли субъектов миграционных правоотношений. Юридические лица приобретают свойства субъекта миграционных правоотношений вступая с мигрантами в трудовые или договорные отношения, связанные с оказанием услуг. Особенностью коллективных субъектов миграционных отношений является то, что они рассматриваются в указанном статусе исключительно при условии вступления в отношения с индивидуальными субъектами.

В качестве объекта права, то есть части объективной реальности, по поводу которой складываются миграционные правоотношения, следует рассматривать:

- въезд граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию и выезд за пределы ее территории;
- регистрационный учет граждан Российской Федерации пребывающих и проживающих на территории Российской Федерации;
- контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства;
- определение, приобретение и утрату гражданства Российской Федерации;
- временное пребывание и проживание иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- учет иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих и проживающих на территории Российской Федерации;

- трудовую деятельность иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
- возвращение в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;
- организацию миграционного контроля и т. д.

Возникновение, изменение и прекращение миграционных правоотношений связано с юридическими фактами. В качестве юридических фактов традиционно рассматриваются события или действия в миграционной сфере. Характер и содержание таких событий или действий многообразны и напрямую связаны с объектами права. Например, возникновение правоотношений по поводу замены паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации связано с событиями, служащими основанием для замены паспорта (наступление возраста 20-ти или 45-ти лет, смена фамилии и т. д.) и действиями участников (обращение гражданина с заявлением о замене паспорта, уплата им государственной пошлины, оформление уполномоченным должностным лицом нового паспорта и т. д.).

Миграционные правоотношения столь же многообразны сколь и миграционные процессы. В этой связи, классификация миграционных правоотношений может быть осуществлена по различным критериям.

Так, целевой критерий лежит в основе деления правоотношений на правоустановительные и правоохранительные. Правоустановительные заключаются в реализации субъектом прав и выполнении обязанностей (получение гражданином паспорта). Правоохранительные предполагают выполнение действий, направленных на защиту норм миграционного права (аннулирование разрешения на работу иностранного гражданина).

Деление правоотношений на виды по содержательному критерию осуществляется исходя из правовой природы норм права из которых эти правоотношения вытекают. Так, правоотношения, вытекающие из материальных норм права (права, обязанности беженцев) признаются материальными. В свою очередь, вытекающие из процессуальных норм права (алгоритм получения удостоверения беженца) – процессуальными.

По характеру взаимодействия участников выделяют вертикальные и горизонтальные правоотношения. В вертикальных правоотношениях всегда прослеживаются связи управляющего воздействия.

Поэтому одним из субъектов таких правоотношений выступает орган государственной власти или его должностное лицо. В горизонтальных правоотношениях субъекты равны в правовом статусе. Такой пример мы видим в отношениях работодателя, приглашающего в Российскую Федерацию высококвалифицированного специалиста и самого потенциального работника.

Таким образом, миграционные правоотношения, в отличие от миграционных процессов складывающихся зачастую стихийно, характеризуются правовой природой. Эти отношения являются предметом регулирования комплексного межотраслевого института миграционного права¹.

Общим свойством, характеризующим и миграционные процессы и миграционные правоотношения, является их подвижность. Будучи обусловленными глобальными экономическими и социально-политическими процессами, они претерпевают постоянные изменения.

Мировые тенденции таковы, что большинство государств придерживаются неоднозначной миграционной политики. С одной стороны, пропагандируя открытость для мигрантов, с другой — принимая конкретные меры по ужесточению миграционного режима. В России в условиях демографической нестабильности и общемирового кризиса экономики, по мнению исследователей, также существует реальная угроза со стороны нелегальных мигрантов. Вместе с тем следует отметить, что полный отказ от миграции, в том числе трудовой, совершенно невозможен в условиях глобализации социально-экономических процессов и сложившейся демографической ситуации в России. Пристальное внимание к вопросам миграции со стороны как федеральных, так и региональных властей, обусловлено скорее недостаточным контролем за происходящими миграционными процессами, что до сих пор не позволяет рассматривать миграцию в Российской Федерации как управляемую.

При этом в науке сложилось устойчивое мнение, что возможности «управления миграцией ”сверху”» весьма ограничены, поскольку существуют объективные факторы, влияние которых

¹ См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2008. С. 14.

можно учитывать и прогнозировать, но которым едва ли можно противодействовать»¹.

Сегодня активно внедряется в межгосударственные отношения практика безвизового режима посещения гражданами территорий других стран. Что неизбежно ведет к увеличению количества мигрантов. С одной стороны безвизовый режим способствует еще большему упрочению межгосударственных связей, развитию национальных экономик и культурному обмену. С другой стороны — еще более актуальной становится проблема исполнения законодательства государства-посещения. В условиях визовой миграции государство имеет возможность планировать ее потоки и управлять ими. При безвизовом режиме миграционная ситуация усложняется, что можно наблюдать на примере стран СНГ и стран участников Шенгенского соглашения.

Одновременно с увеличением миграционных потоков возрастает ответственность государства и его правоохранительных органов за безопасность иностранных граждан.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение миграции.
2. Перечислите признаки деления миграционных потоков на виды.
3. Классифицируйте миграцию по времени.
4. Классифицируйте миграцию по целевому критерию.
5. Классифицируйте миграцию по географическому признаку.
6. Дайте определение добровольной миграции.
7. Дайте определение вынужденной миграции.
8. Дайте определение эмиграции.
9. Дайте определение иммиграции.
10. Дайте определение незаконной миграции.
11. Дайте определение иммиграционного контроля.
12. Перечислите стадии прохождения миграционных процессов.

¹ Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под.ред. Е. А. Лукашевой. М., 2002. С. 100.

Глава 2. КЛАССИФИКАЦИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ

Учебные вопросы:

- 2.1. Признаки деления миграционных потоков на виды.
- 2.2. Долгосрочная миграция.
- 2.3. Незаконная миграция.

2.1. Признаки деления миграционных потоков на виды

В зависимости от побуждающих причин формируются миграционные потоки, под которыми принято понимать совокупное количество мигрантов, имеющих общие территории прибытия и выбытия в течение конкретного отрезка времени. Миграционные потоки не однообразны. Это позволяет говорить о критериях классификации миграции.

К основным признакам деления миграционных потоков на виды относятся:

- временной (безвозвратная миграция и возвратная миграция);
- целевой (экономическая, образовательная, туристическая, религиозная и др. виды миграции);
- географический (внутренняя миграция и внешняя миграция);
- структурный.

Миграционные потоки также принято делить по способу вовлечения и законности. Рассмотрим отдельные виды миграции.

По времени миграцию принято делить на безвозвратную (постоянную) и возвратную (временную).

Очевидно, что, говоря о постоянной миграции, следует иметь в виду миграцию на постоянное место жительства. Такая миграция по своему характеру может быть, как международной, так и внутренней. Ее отличительная черта в том, что она предполагает смену постоянного места жительства.

Временная миграция представляет собой международную или внутреннюю миграцию, которая совершается на определенный период времени без перемены постоянного места жительства. Целями такой миграции, как правило, выступает работа (временная трудовая миграция), учеба (образовательная миграция) и т. д. Временную миграцию принято делить на два подвида — долгосрочную миграцию и краткосрочную миграцию. Долгосрочная миграция предполагает нахождение мигранта вне пределов своего обычного места жительства более одного года. Краткосрочная миграция совершается на не-

продолжительный срок (мигрант находится до одного года за пределами своего обычного места жительства). При этом перемещения с рекреационными целями, на лечение или в краткосрочные командировки к миграции не относятся. Некоторые ученые делят краткосрочную миграцию на миграцию двух порядков — регулярную и нерегулярную. Регулярная (маятниковая) миграция предполагает ежедневные перемещения людей из одного населенного пункта в другой. Например, в случае учебы или работы. Подобная миграция может также иметь международный характер. Речь, в основном, идет о жителях приграничных регионов, проживающих в одном государстве, а работающих в другом. К нерегулярной миграции относят сезонную, вахтовую и др.

По целевому критерию миграцию принято подразделять на: экономическую, образовательную, туристическую, религиозную (паломничество), миграцию с целью воссоединения и создания семей, миграцию в связи с ведением традиционного хозяйства (кочевничество).

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 выделяются два основных подвида: трудовая и коммерческая. 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. Так, под внешней трудовой миграцией понимается 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. В определении подчеркивается добровольный (не вынужденный) характер трудовой миграции, что позволяет развивать миграционные отношения на территории Российской Федерации, руководствуясь принципом защиты национального рынка труда. В отличие от трудовой, 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.

Образовательная или учебная миграция означает переезд на новое место с целью получения или продолжения образования. Образовательная миграция всегда носит временный характер и обусловлена сроком обучения, а также успехом в освоении образовательной программы. С учебной миграцией тесно связано понятие академической мобильности — международного перемещения ученых и преподавателей в целях осуществления научной и преподавательской деятельности, обмена опытом, представления результатов исследований, а также в других профессиональных целях.

Туристическая и религиозная миграции, как правило, носят прогнозируемый характер, отличаются сезонной зависимостью и строго определенными направлениями.

Миграция в целях воссоединения семьи имеет место в случаях заключения браков (переезд супруга к супруге), разводов (переезд ребенка к одному из родителей). Довольно часты факты переезда престарелых родителей к детям и наоборот. Вместе с тем имеет хождение и более широкое понимание миграции в целях воссоединения семей, когда под семьей понимаются не только близкие родственники, но и дальние. Такая миграция зачастую рассматривается как один из наиболее эффективных способов решения демографических проблем и восполнения дефицита трудовых ресурсов, за счет достаточно легкой адаптации и интеграции таких мигрантов в новую жизнь.

Следует отметить, что деление миграции по целевому критерию представляется весьма затруднительным. Зачастую невозможно отделить экономические цели от образовательных или семейных.

По направлению (географический признак) миграция делится на внешнюю и внутреннюю.

Внешние миграции иначе именуются международными. Они подразделяются на группы: межконтинентальные и внутриконтинентальные. В Российской Федерации под внешней (международной) миграцией понимается перемещение людей из России в другие государства (эмиграция) и из других государств в Россию (иммиграция) с целью изменения места постоянного или временного проживания. Наряду с эмиграцией и иммиграцией в правовой науке рассматриваются такие подвиды внешней миграции как реэмиграция и репатриация. Реэмиграция имеет место в случае возвращения лица в страну

предыдущего исхода. Репатриация представляет собой возвращение лица, оказавшегося в силу различных обстоятельств на территории других государств, в страну гражданства, постоянного проживания или происхождения. Репатриация носит регламентированный характер и осуществляется, как правило, в соответствии с международными договорами. Наиболее распространенным примером репатриации является репатриация военнопленных. В редких случаях (когда законами заинтересованного государства или государств предусмотрена репатриация) она может осуществляться и на внедоговорной основе.

Внутренняя или внутригосударственная миграция, согласно правовой доктрине, представляет собой перемещение людей в пределах государства с целью постоянного или временного изменения места жительства. Внутренняя миграция может быть добровольной или вынужденной, возвратной и безвозвратной.

Структурная типология миграции предполагает деление ее на виды в зависимости от фактора, объединяющего людей в миграционный поток. Такими объединяющими признаками могут выступать возраст (миграция населения трудоспособного возраста, молодежная миграция), пол (женская миграция, мужская миграция), национальность, специальность (миграция высококвалифицированных специалистов), семейное положение мигрантов (семейная миграция).

В последнее время наиболее распространено 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)¹.

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

Незаконная миграция представляет собой случаи пересечения мигрантами границы в нарушение установленных правил, либо, за-

¹Рыбаковский Л. Л. Указ.соч.

конного пересечения границы с последующим нарушением правил пребывания (проживания) на территории государства вселения.

К незаконной 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 миграцию принято делить на три вида: добровольную, вынужденную и принудительную.

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

Вынужденная миграция гораздо более разноплановое явление. Под вынужденной миграцией понимается перемещение людей, которые покинули место жительства вследствие совершенного в отношении них или членов их семей насилия, или подвергшиеся преследованиям и насилию. Как правило, вынужденная миграция имеет целью поиск убежища. Она может быть вызвана совершением в отношении мигрирующего лица или членов его семьи насилия или преследованием в иных формах; реальной опасностью подвергнуться преследованию по признакам расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям, ставшим поводами для проведения враждебных кампаний в отношении данного лица или группы лиц; массовыми нарушениями общественного порядка. Международное право выделяет 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 международно-правовые нормы, делит вынужденных мигрантов на иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих (получивших) убежище (статус беженца, временное убежище или политическое убежище) и граждан Российской Федерации, обратившихся с хода-

тайством о признании их вынужденными переселенцами (получивших статус вынужденного переселенца).

Принудительная миграция — это перемещения значительных масс людей, осуществленные государством по отношению к своим или чужим гражданам путем принуждения. К принудительному виду миграции, прежде всего, относится депортация. Депортация имеет государственно властный и насильственный характер и может быть как индивидуальной, так и массовой (депортация народа). Наряду с депортацией насильственными видами миграции признаются высылка, насильственная и репрессивная миграция. Зачастую государство не напрямую перемещает неуютное лицо, а лишь влияет на обстоятельства и факторы индивидуального принятия решения о переселении именно в таком виде, в каком это уютно государству.

Следует еще раз подчеркнуть, что миграция представляет собой сложное явление общественной жизни и деление ее на виды является условным. Как правило, каждый миграционный процесс может быть охарактеризован с применением различных критериев.

2.2. Долгосрочная миграция

Международные стандарты в области миграции к долгосрочным переселенцам относят всех лиц, которые переезжают в страну, отличную от страны их постоянного (обычного) проживания на срок год и более. Таким образом, страна назначения становится новым местом их обычного проживания. Иначе говоря, чтобы отнести приезжего человека к категории долгосрочной миграции он должен соответствовать трем критериям:

1. У него должно быть место регулярного проживания в одной стране, которую он покинул;
2. Он должен пересечь государственную границу и въехать в другую страну;
3. Он должен обосноваться на новом месте регулярного проживания на срок не менее года¹.

Более кратко определение «долгосрочного мигранта» сформулировано в рекомендациях Организации Объединенных Наций по

¹ Статистика международной миграции. Практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Женева: Организация Объединенных Наций, 2011. С. 16.

статистике международной миграции. Оно аккумулирует в себе все вышеназванные признаки и определяет долгосрочного мигранта как «лицо, которое переезжает в страну, отличную от страны его/ее обычного проживания на период не менее 1 года (12 месяцев), и таким образом страна назначения определенно становится новой страной (местом) его/ее обычного проживания»¹. С точки зрения государства исхода такой человек рассматривается как эмигрант, а с точки зрения страны назначения — как иммигрант.

Российская правовая доктрина, разделяя миграцию на виды согласно временному критерию, также придерживается разграничения на постоянную и временную. Последняя, в свою очередь, охватывает долгосрочный и краткосрочный подвиды миграции. Как было отмечено ранее, долгосрочная миграция предполагает нахождение лица вне пределов своего обычного места жительства более одного года. Краткосрочная миграция совершается на непродолжительный срок (лицо находится до одного года за пределами своего обычного места жительства)².

Иногда долгосрочную миграцию отождествляют с постоянной что в корне не верно. Очевидно, что, говоря о постоянной миграции, следует иметь в виду переселение при котором изначально заложена цель изменения постоянного места жительства³. При этом намерение лица в дальнейшем не возвращаться в прежнее место жительства должно быть подкреплено соответствующим предложением принимающего государства. Таким образом, перемещение при котором иностранный гражданин или лицо без гражданства на законных основаниях временно въезжает на территорию другого государства уповая на то, что впоследствии найдется легальный способ остаться там

¹ Рекомендации по статистике международной миграции. Первое пересмотренное издание. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1998. С. 14.

² См. об этом: Рыбаковский Л.Л. Практическая демография. М.: ЦСП, 2005; Ионцев В.А. Миграция населения. Международная миграция. Вып.3. М., 2001; Пухова М.М., Дорошина И.П., Ходжаева И.Г. Теоретические основы миграции // Транспортное дело России. – 2013. – № 6; Волох В.А. Миграция населения как объект научного исследования: сущность, современные трактовки и классификация // PolitBook. – 2015. – № 1; Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебное пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017.

³ Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебное пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 8.

навсегда, не может рассматриваться как пример постоянной миграции ввиду объективной необоснованности.

Нормативного закрепления понятия «долгосрочной миграции» в российском законодательстве не существует. Ранее Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹ определяла долгосрочную миграцию как международную или внутреннюю миграцию, которая совершается на длительный период (не менее одного года). Исходя из этого определения можно было с полной уверенностью утверждать, что федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» по общему правилу закрепляет два вида (режима) легального (законного) долгосрочного нахождения иностранных граждан в России: временное проживание и постоянное проживание иностранных граждан. Поскольку третий режим легального нахождения иностранного гражданина на территории Российской Федерации – временное пребывание – ограничен сроком действия выданной ему визы (при визовом порядке въезда) либо не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток (для иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы)².

Однако при ближайшем рассмотрении такое определение становится не безусловным. Например, иностранный гражданин, въезжающий в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, имеет право осуществлять трудовую деятельность на территории государства на основании патента в течение одного года. Впоследствии он может продлевать срок действия патента до двух лет, при этом не покидая российскую землю. В рассмотренном случае срок непрерывного нахождения иностранного гражданина в России может достигать двух лет, что тем не менее не влечет признание его проживающим на ее территории. Так же обстоит дело и с обучающимися иностранными студентами. При этом названные категории

¹ Отменена указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Ст. 5 //Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/184755/paragraph/485087:3>

«временно пребывают» на территории Российской Федерации, что при формально-юридическом подходе не позволяет рассматривать их как участников долгосрочной миграции.

Следует отметить, что в других странах прослеживается аналогичный дуализм миграционного законодательства. Юридически долгосрочными мигрантами признаются иностранные граждане, получившие тот или иной статус проживания в принимающем государстве. Фактически значительная часть «пребывающих» с различными целями (работа, обучение, предпринимательство) иностранцев с точки зрения международного права также может рассматриваться как долгосрочные мигранты. В науке по этому поводу выработано однозначное мнение о том, что «чистая» классификация миграции не возможна.

Обращает на себя внимание и тот факт, что в законодательстве большинства государств возможность получения разрешения на проживание (долгосрочная миграция) напрямую связывается с конкретным целевым видом миграции, как правило:

- семейной (при наличии родственных связей с гражданами или резидентами государства);
- трудовой (устройство на постоянную работу);
- коммерческой (организация и ведение бизнеса, участие в инвестиционных проектах);
- вынужденной (получение убежища).

2.3. Незаконная миграция

Одновременно с увеличением миграционных потоков возрастает ответственность государства и его правоохранительных органов за безопасность иностранных граждан.

На территории Российской Федерации наблюдается общее улучшение криминогенной обстановки, связанной с мигрантами.

Вместе с тем следует отметить, что официальная статистика не в полной мере отражает криминогенную ситуацию в сфере миграции, поскольку преступность иностранных граждан относится к высоколатентным. Она фиксируется в качестве преступности именно иностранных граждан только в случае раскрытия преступлений и обнаружения виновных лиц.

Незаконная миграция связана с такими видами преступной деятельности, как наркотрафик, незаконный оборот оружия, торговля людьми, незаконная трансплантация человеческих органов, контрабанда, сексуальная эксплуатация, порнография, нарушения в сфере экономической деятельности, налоговой политики и т. д. Входящие в преступные сообщества незаконные мигранты нередко связаны с зарубежными экстремистскими и религиозными организациями¹.

По некоторым оценкам, число незаконных мигрантов в России может достигать 10 млн. человек. Такое количество непрошенных гостей не может не влиять на ситуацию в стране. В результате незаконной миграции нарушается порядок управления миграционными процессами, демографическая ситуация в стране развивается стихийно, возникает социальная напряженность, стимулируется обострение националистических настроений, которые приводят к межнациональным конфликтам и т. д.

Категория «порядок пребывания иностранных граждан» тесно связана с понятием «правопорядок». Первый термин предполагает реализацию правовых норм иммиграционного законодательства, результатом которой является упорядочение общественных отношений, возникающих между органами миграционного учета и лицами, не имеющими российского гражданства. В нем осуществляется обеспечение прав и обязанностей невластных субъектов, итогом чего должно стать их правомерное поведение, практическое осуществление законности. Тождественность рассматриваемых терминов все же неполная. Порядок пребывания — это лишь одно из проявлений правопорядка на небольшом участке общественной жизни — в миграционной сфере. Состояние правопорядка здесь во многом обеспечивается надлежащей реализацией полномочий правоохранительных органов.

Надлежащий уровень правопорядка в иммиграционной сфере, в этом случае, обусловлен принятием эффективных правовых норм, созданием действенного механизма их реализации, а также охранительной системы, позволяющей оперативно выявлять нарушителей миграционного законодательства и привлекать их к административной ответственности.

¹ Соколов С. В., Ванян А. Б. О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств-участников СНГ с незаконной миграцией // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сборник научных статей. Ростов н/Д, 2004. С. 46–48.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, прямо определила ряд направлений миграционной политики, призванных усовершенствовать механизмы профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации. Среди них:

- совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции, в том числе регулирование ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;
- 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;
- развитие инфраструктуры государственной границы Российской Федерации;
- обеспечение эффективного контроля за соблюдением требований трудового законодательства и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах работодателями, привлекающими и использующими иностранных работников;
- совершенствование порядка исполнения решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации и их депортации, а также порядка передачи иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;
- совершенствование механизма миграционного контроля в целях решения задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, в том числе по противодействию криминальным, террористическим и экстремистским структурам и др.

Содержание деятельности территориальных органов МВД России по контролю за соблюдением правил регистрационного учета граждан Российской Федерации и пребыванием в России иностранцев вытекает из социальной роли МВД России в системе государственных органов, основными задачами которого являются: разработка и принятие мер по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности; организация и осуществление мер по предупреждению и пресе-

чению преступлений и административных правонарушений, выявление, раскрытие и расследование преступлений и др.¹

МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации².

МВД России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление в сфере внутренних дел, призвано обеспечивать совместно с другими государственными органами и общественными объединениями безопасность, охранять общественный порядок, права и свободы граждан, предприятий, учреждений и организаций от противоправных посягательств, а также решать иные вопросы в сфере внутренних дел в пределах предоставленной Министерству компетенции. Оно несет ответственность за состояние деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по выполнению возложенных на них законодательством задач и функций.

Его основные задачи и функции заключаются в охране прав и законных интересов иностранных граждан от преступных посягательств; охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в местах работы (учебы) и проживания иностранцев на обслуживаемой территории; предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений, связанных с иностранными гражданами; выявлении причин, порождающих преступления и иные нарушения правопорядка, а также условий, способствующих их совершению и принятию мер к устранению таких причин и условий; в быстром и полном раскрытии и расследовании преступлений, связанных с иностранными гражданами; проведении среди граждан Российской Федерации и иностранцев пропаганды по вопросам охраны общественного порядка и борьбы с преступлениями. Указанные функции выполняют различные службы и подразделения территориальных органов внутренних дел на районном уровне, в соответствии с возложенными на них полномочиями.

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации». Ст. 3 // Информационно-правовой портал «Гарант» URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12183346/>

² Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248. Ст. 1.

Для успешного выполнения данных функций должностные лица и подразделения правоохранительных органов должны обладать достаточной информацией о количестве иностранных граждан в местах их пребывания.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите признаки деления миграционных потоков на виды.
2. Классифицируйте миграцию по времени.
3. Классифицируйте миграцию по целевому критерию.
4. Классифицируйте миграцию по географическому признаку.
5. Дайте определение добровольной миграции.
6. Дайте определение вынужденной миграции.
7. Дайте определение эмиграции.
8. Дайте определение иммиграции.
9. Дайте определение незаконной миграции.
10. Дайте определение иммиграционного контроля.

Глава 3. МИГРАЦИОННАЯ СИСТЕМА: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

Учебные вопросы:

3.1. Понятие, цели и задачи функционирования миграционной системы.

3.2. Функциональное предназначение элементов миграционной системы.

3.1. Понятие, цели и задачи функционирования миграционной системы

Исследуя миграционные процессы и механизмы управления ими в конкретно-исторические периоды, следует отметить, что перемещения населения имели место всегда. Вместе с тем говорить о миграции, как системном явлении мы можем лишь с того момента, когда государство начинает управлять ею.

Под системой обычно понимается форма организации чего-нибудь; нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей.

Миграционная система представляет собой совокупность организационных, правовых, информационных и обеспечивающих средств, а также государственных органов, общественных организаций и учреждений, осуществляющих свою деятельность в целях регулирования миграционных процессов с учетом национальных интересов.

Выделяют следующие крупные миграционные системы: Евразийскую; Европейскую; систему, объединяющую страны Персидского залива; Азиатско-Тихоокеанскую; Североамериканскую; Южноамериканскую.

Миграционная функция представляет собой самостоятельную сферу государственной деятельности, предполагающую эффективное правовое регулирование и управленческое воздействие. Данной деятельности свойственны специфические признаки, подтверждающие необходимость выстраивания самостоятельной системы управления:

1. Государственно-властный характер. Органы, реализующие государственную миграционную политику, осуществляют свои полномочия от имени государства. Они правомочны осуществлять контроль (надзор) за соблюдением миграционного законодательства, давать юридическую оценку действиям и поступкам людей, выявлять правонарушения и реагировать на них в установленном законом порядке, а также давать в пределах своей компетенции обязательные для исполнения предписания и предъявлять требования, применять в

целях, на основании и в порядке меры принуждения, установленные законом.

2. Подзаконность. Право на свободу передвижения и выбор места пребывания и жительства в большинстве современных стран гарантируется каждому, кто законно находится на ее территории. Конституционный статус данного права предполагает, что любые ограничения и условия реализации данного права могут устанавливаться лишь законодательным путем, а деятельность государственных органов в данной сфере осуществляется на основе и во исполнение законов и других правовых актов и строится в строгом соответствии с целями и в пределах, определенных законом, а также на основе использования соответствующих законных средств. В ходе этой деятельности недопустимы неправомерные действия представителей государственной власти или противопоставление законности целесообразности.

3. Социально-преобразующий характер¹. Миграционные потоки формируются под воздействием социальных, экономических, демографических, политических и правовых явлений. Задача системы управления миграцией состоит в их преобразовании в интересах достижения социально значимых целей государства, снижении негативных последствий миграции и преодолении социальной напряженности.

4. Организующий характер. Миграционная деятельность государства организационно обеспечена, в процесс ее осуществления вовлечен значительный механизм государства. Практически все ветви власти наделены определенными полномочиями в сфере управления миграцией. Одновременно, в целях координации усилий всех субъектов миграционной политики, в государстве создается специальный государственный орган, функционирующий на основе самостоятельных организационных начал.

К характерным чертам деятельности по управлению миграцией можно также отнести ее подотчетность и подконтрольность; регулятивный и охранительный характер.

По состоянию миграционных процессов, возникающих и преобразующихся под управляющим воздействием государства можно

¹ Леонидова Т. И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. 2007. № 2 (75). Официальный сайт [Электронный ресурс] //URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.374.php>

давать оценку успешности реализации государством прочих функций: демографической, экономической, социальной.

В силу специфических особенностей управления миграционными процессами, миграционная система государства должна постоянно находиться во взаимодействии с:

1. Социальной политикой в целом и всеми ее составляющими. Миграционные процессы есть неотъемлемая часть социальной жизни общества. Они формируются под влиянием притягивающих социальных факторов, при этом трансформируя социальную действительность.

2. Демографической политикой. Являясь важной составляющей демографического процесса, миграционные процессы качественно влияют на демографическую ситуацию. Такое влияние может иметь как положительный, так и отрицательный вектор. При нормальном, управляемом миграционном процессе структура общества упорядочивается, приводя к балансу между трудоспособным и нетрудоспособным населением. Миграция населения способна также привести к существенным изменениям в половозрастной структуре населения отдельных регионов страны.

3. Геополитикой, т. к. выступает эффективным средством перераспределения населения внутри страны. В отдельные исторические периоды в Российской Федерации происходили переселения целых народов в целях освоения новых земель, удовлетворения политических амбиций правителей. В результате таких перемещений численность населения отдельных регионов, его национальный и конфессиональный состав претерпевал существенные изменения.

4. Национальной политикой. При организации миграционных процессов на территории государства очень важно сохранить баланс национальных интересов и интересов мигрантов. Миграция на территории государства, ни в коем случае не должна нарушать этнический, конфессиональный, культурологический баланс, сложившийся на конкретной территории. Помимо невосполнимой утраты отдельных элементов культуры, в первую очередь это касается малочисленных народов, такой дисбаланс ведет к социальной напряженности, ксенофобии и, как следствие, к возможным конфликтам.

5. Экономической политикой, а с точки зрения территориального перераспределения населения, с ее региональной составляющей. Социально-экономические миграционные процессы находятся в тесной связи с движением капиталов. По направлению миграционных

потоков можно давать оценку состоянию экономики в отдельных регионах.

Миграционная система имеет сугубо функциональный характер, т. е. обусловлена целями, задачами и направлениями государственной миграционной политики. В качестве основных целей функционирования названной системы можно назвать:

- 1) регулирование миграционных потоков;
- 2) преодоление негативных последствий, в том числе криминального характера, связанных с миграционными процессами;
- 3) создание условий для реализации мигрантами прав, свобод и обязанностей;
- 4) оптимизация миграции населения, в целях снижения уровня безработицы в одних регионах и восполнения дефицита трудовых ресурсов в других;
- 5) поддержание рационального баланса населения в регионах;
- 6) обеспечение баланса прав и законных интересов коренного населения, мигрантов и лиц, ищущих убежища на территории России;

Стоящие перед миграционной системой задачи, можно поделить в зависимости от сферы правового регулирования на следующие группы:

1. В политической и государственно-правовой сфере:

- выработка государственных мер раннего предупреждения конфликтов в регионах, связанных с притоком мигрантов, их обустройством и интеграцией в местную среду;
- достижение согласия между органами государственной власти о разграничении полномочий по вопросам регулирования миграционных процессов и допустимых инструментах реализации миграционной политики;
- принятие законов для ликвидации имеющихся пробелов в сфере регламентирования миграционных процессов, свободы передвижения, выбора места жительства и пребывания граждан, использования иностранной рабочей силы;
- разрешение противоречий между законами, регулируемыми миграционные процессы и смежные вопросы;
- согласование интересов государства в целом и отдельных его территорий при разработке и реализации миграционных программ и принятии оперативных мер, затрагивающих интересы мигрантов;
- защита и обеспечение законных прав и интересов мигрантов.

2. В социально-экономической сфере:

- регулирование миграционных процессов с учетом социально-экономической ситуации в регионах, уделяя особое внимание ситуации на рынках труда, жилья, развитию социальной, культурно-бытовой и инженерной инфраструктуры;
- создание условий для приема и размещения мигрантов, их обустройства;
- учет миграционной нагрузки на отдельные регионы при формировании бюджетов территорий;
- учет традиций хозяйствования и природопользования, экологической обстановки при регулировании миграционных потоков в регионах;
- рациональное использование трудового потенциала, опыта хозяйственной деятельности и квалификации мигрантов;
- разработка и реализация региональных и межрегиональных программ социально-экономического развития;
- развитие государственных систем коммуникации и информации в целях информирования потенциальных мигрантов о ситуации в регионах;
- содействие общественным организациям мигрантов.

3. В области внешней политики:

- выработка и осуществление на межгосударственном уровне механизмов решения проблем беженцев, лиц, ищущих убежище, и вынужденных переселенцев;
- сотрудничество государств в предотвращении и мирном разрешении этнополитических и региональных конфликтов; заключение межгосударственных договоров и соглашений по регулированию межгосударственных миграций и обмену соответствующей информации с заинтересованными странами происхождения мигрантов;
- присоединение государств к межгосударственным соглашениям о правах трудящихся — мигрантов;
- достижение межгосударственных и межправительственных договоренностей по упрощению приграничной торговли, облегчению культурных, бытовых и иных контактов;
- содействие реализации прав соотечественников, проживающих за рубежом на полноценное социально-политическое, экономическое и культурное развитие в странах проживания и обеспечение духовных и иных связей со страной исхода;
- реализация международных и двухсторонних соглашений о защите национальных меньшинств.

4. В духовной сфере:

- объективное информирование населения о специфике психологии мигрантов (особенно вынужденных), мотивации и проблемах мигрантов, сложностях их адаптации;
- формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, общественного и межнационального согласия;
- распространение знаний об истории и культуре разных народов;
- учет национальных обычаев, традиций и обрядов мигрантов, принадлежащих к национальным меньшинствам.

3.2. Функциональное предназначение элементов миграционной системы

Исходя из вышеназванных целей и задач функционирования миграционной системы, можно перейти к определению функционального предназначения составляющих ее подсистем.

Так в подсистеме управления, регулирование миграционных процессов является прерогативой деятельности исполнительной власти, регулирующей вертикальные правоотношения субъектов.

При этом вертикальные правоотношения в миграционной системе присущи подсистемам:

- международной — МОМ, УВКБ ООН, МОТ и др.;
- государственной — органы исполнительной власти отдельного государства. Основное функциональное предназначение государственной подсистемы состоит в государственном управлении миграционной политикой, разработке и утверждении государственных программ и других проектов для регулирования миграционных правоотношений в интересах роста численности населения и трудовых ресурсов, реализации интеллектуального и трудового потенциала мигрантов при соблюдении принципов национальной безопасности;
- региональной — органы государственной власти административно-территориальных единиц государства. Основное функциональное предназначение региональной подсистемы состоит в формировании региональной миграционной политики в соответствии с государственной миграционной политикой, с учётом особенностей региональной миграционной обстановки для эффективного экономического и демографического развития;

– ведомственной — миграционные службы и ведомства. Компетенция ведомственной подсистемы состоит в формировании ведомственных стандартов в административно-правовой, информационно-правовой и обеспечивающей областях миграционной деятельности для реализации международной, государственной и региональной политики в интересах эффективного функционирования миграционной системы;

– местной — органы местного самоуправления. Миграционная политика становится эффективной при условии активного участия в ее реализации органов местного самоуправления. Основное функциональное предназначение местной подсистемы состоит в создании условий для надлежащего соблюдения мигрантами установленных правил поведения; предупреждение правонарушений среди участников миграционного процесса; участие в регулировании миграционной деятельности в своей территориальной зоне. Роль органов местного самоуправления, как это следует из опыта зарубежных стран, является ведущей в создании условий для адаптации и интеграции мигрантов в принимающую социальную среду.

Подсистема правового обеспечения миграционной системы, образованная несколькими уровнями правовых актов: международными, федеральными, региональными будет рассмотрена нами позднее.

Итак, миграционная система обусловлена экономическими и социальными задачами развития общества. Это актуально для большинства государств ввиду индивидуального геополитического расположения, сложных условий и факторов социальной жизни. Эффективное управление миграционными процессами все настойчивее включает в повестку дня вопрос о необходимости консолидации усилий властных структур государственного, регионального и муниципального уровней в системе жизнеобеспечения в различных сферах жизни общества.

В настоящий момент, рассматривая миграционную деятельность отдельных государств, необходимо признать, что социально-политические условия, в которых формировалось данное направление, претерпевают существенные изменения при влиянии увеличивающегося количества факторов. Осуществляемое ранее управление в сфере миграции сегодня требует постоянного государственного присутствия и руководства миграционными потоками в целях гармоничного развития, интеграции, свободы и безопасности общества.

Сложность правового регулирования миграционных процессов заключается в необходимости сбалансирования противоположных тенденций: с одной стороны — защиты прав и свобод граждан, создания общего экономического пространства, что предполагает беспрепятственное перемещение трудящихся мигрантов, с другой — реальных возможностей государств, необходимости усиления борьбы с преступностью и терроризмом, объективно вынуждающих их проводить ограничительную миграционную политику.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите элементы миграционной системы.
2. Перечислите черты миграционной функции государства.
3. Перечислите взаимосвязи миграционной политики государства.
4. Назовите цели функционирования миграционной системы.
5. Перечислите задачи миграционной системы в политической и государственно-правовой сферах.
6. Перечислите задачи миграционной системы в социально-экономической сфере.
7. Перечислите задачи миграционной системы в области внешней политики.
8. Перечислите задачи миграционной системы в духовной сфере.

**Глава 4. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебные вопросы:

4.1. Сущность и генезис миграционных процессов в России.

4.2. Адаптация мигрантов как средство управления миграционной ситуацией в Российской Федерации.

4.1. Сущность и генезис миграционных процессов в России

Исследуя миграционные процессы и механизмы управления ими на территории России в конкретно-исторические периоды, следует отметить, что перемещения населения имели место всегда. Вместе с тем говорить о миграции, как системном явлении мы можем лишь с того момента, когда государство начинает управлять ею.

Так, считается, что впервые на территории Российского государства учетно-регистрационные институты появляются в 945 году. Согласно действовавшим тогда в Киевском и Новгородском княжествах правилам, каждый, кто не являлся членом общины и не был известен общине, должен был заручиться поддержкой одного из ее членов, т. е. получить «знаток» — документ, подтверждающий добрые намерения пришлого человека.

В XIII веке отечественное миграционное законодательство идет по пути дальнейшего развития миграционного права иностранных граждан. Так в Новгороде лицам, выезжающим в другие государства, и приезжавшим иностранцам выдавали «проезжие грамоты», которые, можно сказать, были удостоверением их личности. Эти документы служили для контроля за соблюдением мигрантами правил нахождения в чужом государстве. Аналогичным документом позднее становится «отпускная грамота» — документ, позволявший переезжать через границу государства. За проезд в другое государство без проезжей грамоты предусматривалось наказание кнутом, а за переход границы с целью государственной измены — смертная казнь. Иноземные купцы могли ездить по территории Российского государства лишь при наличии у них проезжей грамоты, выданной в Посольском приказе — специальном государственном органе, ведающем вопросами перемещения населения. Институт проезжих грамот решал сразу же несколько задач на территории Российского государства —

обеспечение государственной безопасности посредством контроля за пришлыми, и, одновременно, развитие внешней торговли.

Начиная с конца XVII века иностранцам вообще запрещалось находиться на территории Российского государства без подобных документов.

В первой четверти XVIII века появляются новые документы, удостоверяющие личность гражданина, а ужесточение государственного контроля за миграционными процессами привело к появлению паспорта и, как следствие, созданию паспортной системы. В тот период впервые упоминается в качестве документа, удостоверяющего личность иностранцев, прибывших в Россию, а также отъезжавших за границу русских подданных — «пашпорт», иногда называемый также — «пас». Заграничные паспорта выдавались в Коллегии иностранных дел. Бланки первых паспортов достаточно долго имели хождение на территории государства, что отражало продуманный подход к их созданию. Данный документ содержал исчерпывающие данные, позволяющие осуществлять эффективный для того времени контроль за передвижениями населения.

Паспортная система государства в период абсолютизма ограничивала миграционную мобильность населения. Устанавливался достаточно жесткий порядок для граждан, при котором никто не мог изменить место жительства без разрешения соответствующих властей:

- «воеводам гулящих людей без проезжих писем провинциям не пропускать» (Инструкция или Наказ 1714 года);

- «не пропускать ”без пашпортов” (впервые делается ссылка на паспорт) проезжающих людей» (Наказ Астраханскому воеводе, 1710 год).

Указом (1714 год) и Инструкцией (1719 год) вводилась обязательность «проезжих писем» или «пашпортов» для всех свободных жителей государства, отъезжающих в другие местности страны: «Его Царского Величества указами опубликовано, чтоб никто никуда без пашпортов или проезжих писем не ездили и не ходили, но каждый имел от своего начальника пашпорт или пропускное письмо»¹.

¹ См. об этом: Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 9.

Одновременно издаются специальные акты, ориентированные на привлечение на территорию государства Российского иностранных граждан с целью заселения земель. Так в 1762 году Екатериной Великой был издан Манифест «О свободном поселении иностранцев в России», а в 1763 году — Указ «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, селиться, где пожелают»¹. В этой миграционной политике в очередной раз прослеживалась тенденция ограничительной трактовки прав собственных граждан, в противовес дозволи-тельной (поощрительной) для чужеземцев.

Обязанности надзирать за миграционными процессами, с созданием полиции стали ее прямой задачей. С этого момента миграционное право в России можно с уверенностью трактовать как полицейское. Данному пониманию оно соответствует по критериям механизма и субъекта регулирования.

После революции 1917 года новое правительство взялось за выстраивание собственной паспортной системы. Отсутствие навыков государственного управления, с возросшими в результате Первой мировой войны и революции потоками беженцев и эмигрантов, долгое время не позволяли государству стабилизировать миграционную обстановку в стране. Вместе с тем работа, которая на тот момент велась в указанном направлении, носила системный и логичный характер.

На первом этапе были созданы специальные органы управления. В составе НКВД РСФСР, комиссариатов по внутренним делам и исполкомов на местах были созданы иностранные отделы. Они совместно с Народным комиссариатом иностранных дел РСФСР вели работу по обеспечению учета и перемещению в свои страны указанных категорий граждан. Координировало эту деятельность Центральное эвакуационное управление (Центрэвак) при СНК РСФСР.

Далее, вновь созданные НКВД РСФСР и НКВД РСФСР занимают активную нормотворческую деятельность в сфере миграции. Ими издаются нормативные акты, регулирующие вопросы въезда в Россию:

- приказ НКВД РСФСР (январь, 1918 год) «О правилах въезда в Россию из-за границы русских граждан»;
- циркулярное письмо НКВД РСФСР (январь, 1918 год) «Правила въезда в Россию» и др.

¹Там же. С. 9.

Оба этих акта устанавливали единый порядок въезда-выезда на территорию(с территории) вновь образованного государства. Он сводился к обязательному получению всеми русскими и иностранными гражданами специального разрешения (визы) на каждую поездку.

Декрет ВЦИК от 1 апреля 1918 года «О приобретении прав российского гражданства» установил право принимать в российское гражданство иностранцев, проживающих на территории РСФСР местным Советам. Народный комиссариат по внутренним делам лишь регистрировал принятых в российское гражданство иностранцев и публиковал их списки для всеобщего сведения. Но уже Конституция РСФСР 1918 года оставила за местными Советами право принимать в российское гражданство лишь тех иностранцев, которые, проживая в РСФСР и работая, принадлежали к рабочему классу или трудовому крестьянству¹.

20 июня 1923 года был принят Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об удостоверении личности», он вводил удостоверения личности нового образца, аннулируя при этом все документы царского периода, дающие право на передвижение.

5 июня 1925 года Президиум ЦИК СССР своим постановлением утвердил «Положение о въезде в СССР и выезде из СССР». Этим правовым актом выдача виз для иностранцев относилась к ведению НКВД и его органов.

В связи с ликвидацией в декабре 1930 года НКВД милиция стала исполнять данные функции.

Конституция СССР 1936 года вновь подтвердила принцип единства союзного гражданства и сохранила отнесение к ведению Союза ССР решение вопросов о союзном гражданстве и о правах иностранцев. Принятый на основе новой Конституции Закон о гражданстве Союза ССР от 19 августа 1938 года закрепил ряд новых положений. Теперь гражданами СССР являлись все лица, состоявшие к 7 ноября 1917 года в подданстве Российской империи и не утратившие советского гражданства, а также лица, которые приобрели советское гражданство в установленном законом порядке. Все лица, не отвечающие данным условиям и проживающие на территории СССР, признавались лицами без гражданства. Закон 1938 г. «О гражданстве СССР»

¹ См. об этом: Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 9.

указывал на возможность лишения гражданства по приговору суда или в силу особого в каждом случае Указа Президиума Верховного Совета СССР (ст. 7).

19 июля 1959 года Совет Министров утвердил Положение въезда в СССР и выезда за границу. Это Положение было дополнено перечнем лиц, которым выдавались дипломатические и служебные паспорта, а также разрешался въезд и выезд не только по заграничным паспортам, но и по документам их заменяющим (удостоверениям и внутренним паспортам).

22 сентября 1970 года Совет Министров СССР утвердил новое Положение о въезде в СССР и выезде из СССР, в которое были внесены существенные изменения и дополнения.

В 70-х и 80-х годах на формирование внутренней политики в отношении иностранных граждан и контрольно-разрешительной деятельности значительное влияние оказали участие СССР в Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБЕ — ОБСЕ) и начавшийся процесс перестройки¹.

После подписания Заключительного акта СБСЕ в Хельсинки в 1975 году было реализовано Постановление Совета Министров, обязывающее МВД и МИД СССР либерализовать практику рассмотрения заявлений граждан о выезде и въезде.

Конституция СССР 1977 года и принятый на ее основе Закон «О гражданстве СССР» 1978 года по новому сформулировали условия принадлежности к гражданству СССР. Теперь основным принципом, по которому определялась принадлежность к советскому гражданству, становилось наличие советского гражданства на день вступления в силу настоящего закона, а не подданство Российской империи. Указанный закон 1978 года (ст.18) определил возможность лишить гражданства СССР в исключительном случае по решению Президиума Верховного Совета СССР, если лицо совершило действия, порочащие высокое звание гражданина СССР и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР.

С учетом итогов Венской встречи СБСЕ в 1986–1989 гг. были осуществлены дальнейшие изменения в законодательстве и либерализации правил, касающихся порядка выезда и въезда, правил пребы-

¹ См. об этом: Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А. С. Прудникова, М. Л. Тюркина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 9.

вания иностранных граждан. В частности, действующее положение о въезде в СССР и выезде из СССР решением Правительства дополнительно открытым разделом о порядке рассмотрения заявлений о выезде из СССР и въезде в СССР по частным делам. С 1987 года были практически отменены все существующие ограничения на выезд из страны во все страны мира, в том числе на постоянное место жительства, за исключением случаев, связанных с безопасностью государства.

В Венском итоговом документе¹ от 19 января 1989 года подробно (в отличие от Хельсинского заключительного акта 1975 года) говорится о гражданских и политических правах, в том числе о религиозных свободах, свободе передвижения, праве на защиту в суде и т. п.

Последним законом советских времен, регулирующим отношения гражданства, был Закон СССР «О гражданстве СССР» от 23 мая 1990 года.

Ранее российские правовые акты и инструкции, регламентирующие работу паспортной службы, на протяжении десятилетий составлялись без учета международных обязательств. В течение девятидесятых годов наша страна приводит свое национальное законодательство в полное соответствие с международными обязательствами.

22 декабря 1991 года Постановление Верховного Совета РСФСР утвердило Декларацию прав человека и гражданина, где в статье 12-ой закрепляются права граждан на свободное передвижение и выбор места жительства.

В Конституции Российской Федерации (принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) в статье 27 записано: «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». 15 августа 1996 года был принят федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 года № 124, управления (отделы) виз, регистрации и паспортной работы, а также паспортные отделения (паспортные столы) и отделения (группы) виз и регистрации милиции были реор-

¹ Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. М., 1989 г. С. 12–15.

ганизованы в паспортно-визовую службу органов внутренних дел Российской Федерации, как в центре, так и на местах.

Приказом МВД России от 7 октября 2003 года № 776 Паспортно-визовое управление МВД России преобразовано в Главное паспортно-визовое управление МВД России, а Центр паспортно-визовой информации в Центр паспортно-визовых информационных ресурсов МВД России, Центр обращений граждан по паспортно-визовым вопросам МВД России и Центр оформления приглашений иностранным гражданам МВД России.

В соответствии с п. 13 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 была образована Федеральная миграционная служба, которой переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Однако, Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», ликвидирована Федеральная миграционная служба, ее полномочия переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

4.2. Адаптация мигрантов как средство управления миграционной ситуацией в Российской Федерации

Российская Федерация, будучи страной с активными миграционными процессами, также «прямо заинтересована в том, чтобы долгосрочные мигранты были приспособлены к жизни в ней, взаимодействию с социумом и чувствовали себя достаточно комфортно и уверено для того, чтобы стать полноценными и полноправными жителями и не допускать девиантного поведения»¹. Однако, при формировании институтов адаптации и интеграции иностранных граждан закономерно возникают сложности. В частности, международная практика не даёт однозначного ответа на вопрос о том чья это зона ответственности: федеральных или региональных властей. Также нет еди-

¹ Аврутин Р.Ю., Паук Н.Н. Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ. Об итогах проведенной 15 октября 2021 года Международной научно-практической конференции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – № 1 (93). – 2022. – С. 57-67.

нообразного понимания о пропорции распределения усилий по адаптации и интеграции мигрантов в рамках государственно-частного партнёрства, а также о возможности и степени привлечения к этой деятельности национальных диаспор¹.

Формирование любого правового института начинается с создания понятийно-категориального аппарата и закрепления его на законодательном уровне. Однако, ни в Концепции государственной миграционной политики, ни в других правовых актах определение понятий «адаптация мигрантов» и «интеграция мигрантов» не содержится. В этом смысле российское миграционное право носит пробельный характер.

В нем не созданы нормативные предпосылки к формированию единообразного понимания к содержанию и механизму регулирования общественных отношений в сфере адаптации и интеграции мигрантов. Отсутствует государственная воля и в определении категорий иностранных граждан, на адаптацию и интеграцию которых должны быть направлены усилия государственных и муниципальных органов власти, общественности. Нет и общего алгоритма реализации задачи по адаптации и интеграции мигрантов на региональном уровне, не урегулированы вопросы финансово-экономического обеспечения мер, предпринимаемых в данной сфере.

В действующем законодательстве содержатся отдельные нормы, которые по смыслу можно отнести к вопросам адаптации и интеграции иностранных граждан на территории Российской Федерации. Эти нормы носят разрозненный, не систематизированный характер.

Все это способствует недостаточной адаптации мигрантов, к основным причинам которой, по мнению российских граждан, относятся²:

¹ Бельский В.Ю., Гусев Н.Н. Теоретические аспекты адаптации и интеграции мигрантов в социальной среде российского общества как методологическая основа их правового регулирования // Вестник Московского университета МВД России. – № 2. – 2021. – С. 40-45

² По результатам анкетирования респондентов в рамках проекта «Пилотный проект «Преадаптационная и адаптационная подготовка внешних трудовых мигрантов» (грант № 18/10-2 от 08.09.2016, грантодатель – Общероссийский общественный фонд «Национальный благотворительный фонд») [Электронный ресурс]// www.фонд-науки.рф

- национальные и этнические особенности, обычаи, традиции, уровень общения, различия в культуре и нежелание их принимать, а также оторванность от дома (родных и близких);
- совершенно разный менталитет у мигрантов и принимающего сообщества;
- языковой барьер, отсутствие языковых навыков;
- невысокий уровень образования (полная безграмотность) и профессиональной подготовки;
- негативное, не толерантное отношение местных жителей, неприязнь, недопонимание в силу того, что привит плохой образ мигранта и поэтому этот образ трудно сломать, а также нехватка культуры;
- недостаточное количество специальных центров адаптации (или их отсутствие), а также в отдельных регионах отсутствие центров для обучения и мест для проживания, специальных программ подготовки по комплексному экзамену;
- отсутствие нормальных мер социальной защищенности, проблемы с жильем и оформлением документов, трудности при регистрации и легализации на территории России;
- нежелание работодателей принимать на работу мигрантов;
- нежелание самих мигрантов адаптироваться в силу невысокой заработной платы, плохих условий труда, ненормированного рабочего дня, а также напряженности в отношениях, неадекватного поведения;
- полное отсутствие влияния местных правоохранительных органов на соблюдение законодательства и коррупция их с диаспорами и т. д.

Примечательно, что отечественная юридическая наука также совсем недавно обратила внимание на исследование институтов адаптации и интеграции мигрантов. В работах ученых, в первую очередь внимание уделено изысканию механизмов повышения эффективности адаптации и интеграции мигрантов, поиску нового инструментария.

Например Т.Н. Дмитриева усматривая высокую конфликтогенность миграционной среды утверждает: «решение проблемы рисков развития социально-политического конфликта в сфере включения мигрантов в российское общество представляется возможным исключительно при условии реализации соответствующей государственной политики по адаптации и интеграции иностранных граждан и эффек-

тивного политического и государственного управления в этой сфере»¹.

В свою очередь О.Д. Воробьева считает, меры поддержки иммигрантов должны распределяться в соответствии с целью их пребывания в принимающей стране.

В отличие от ученых в законодательстве не делается акцент на категориях мигрантов, которым требуется помощь в адаптации и интеграции.

Вместе с тем отдельные правовые нормы позволяют сделать вывод о том, что высокая степень адаптированности иностранного гражданина к российской действительности, выражающаяся в уверенном владении им русским языком, знании истории и российского законодательства предоставляет определенные преференции в признании его в том или ином статусе на территории Российской Федерации.

Так, иностранные граждане, владеющие русским языком и повседневно использующие его в семейно-бытовой и культурной сферах, могут быть признаны «носителями русского языка»² и получить право на приём в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

Отсутствие федеральной нормативной основы для реализации мероприятий по адаптации и интеграции иммигрантов не исключает инициативы со стороны региональных властей к данной проблематике.

Интересен в этом направлении опыт Санкт-Петербурга. Традиционно являясь многонациональным и многоконфессиональным, город много внимания уделяет вопросам миграции. Причем деятельность эта носит комплексный и систематический характер. Так, начиная с 17 августа 2016 г. в рамках Государственной программы «Со-

¹ Дмитриева Т. Н. Реализация политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации как фактор развития институтов гражданского общества: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Дмитриева Татьяна Николаевна. – Москва, 2019. – С. 3.

² Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // <http://ivo.garant.ru/#%2Fdocument%2F70640488%2Fparagraph%2F1%2Fdoclist%2F87887%2Fshowentries%2F0%2Fhighlight%2FФедеральный%20закон%20от%2020%20апреля%202014%20г.%20№%2071-ФЗ%3A7>

здание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге» действует специальная подпрограмма № 5 «Реализация концепции миграционной политики Российской Федерации в Санкт-Петербурге»¹. В рамках реализации подпрограммы ежегодно осуществляется комплекс мероприятий, направленных на включение мигрантов в социальное и культурное пространство российского общества, адаптацию на территории Санкт-Петербурга, повышение роли национальных общественных объединений, национально-культурных автономий.

Как упоминалось ранее, формирование любого правового института начинается с создания понятийно-категориального аппарата и закрепления его на законодательном уровне.

В науке отсутствуют расхождения по вопросу о необходимости нормативного закрепления правовых, организационных и экономических основ функционирования институтов адаптации и интеграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Однако авторские подходы к данной деятельности разные. Часть ученых придерживается мнения о целесообразности подготовки самостоятельного нормативного правового акта по вопросам адаптации и интеграции иностранных граждан на территории Российской Федерации². Другие, ссылаясь на перегруженность отечественного миграционного законодательства, полагают необходимым нормативно закрепить адаптационные и интеграционные механизмы в новом кодифицированном правовом акте³.

С учетом остроты проблемы формирования механизмов адаптации и интеграции мигрантов на российской территории, нецелесообразно откладывать решение вопроса до Миграционного кодекса Российской Федерации⁴ (далее по тексту – Миграционный кодекс), при-

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 4 июня 2014 г. № 452 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге»» [Электронный ресурс] // <https://docs.cntd.ru/document/822403529?marker=7DA0K6>

² Воронина Н.А. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: тенденции развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 3 (83). – С. 63-82.

³ Сулейманов Д.Н., Мехова Т.Н., Ноха М.Д. Системный подход к проблемам адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.migimo.ru/razdel/144/>

⁴ Далее – «Миграционный кодекс».

нятие которого запланировано на 2025 год. Следует сосредоточить усилия на разработке соответствующего федерального закона, основные положения которого могут быть учтены позднее при принятии Миграционного кодекса.

Федеральный закон послужит основой государственной миграционной политики в части регулирования процессов адаптации и интеграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Его задача – стать регулятором общественных отношений, которые возникают между иммигрантом и российским государством в ходе адаптации иностранных граждан и их интеграции в российское общество.

В качестве отправной точки в законе должны получить нормативное закрепление определения понятий «адаптация мигрантов» и «интеграция мигрантов», формулирование которых до настоящего времени осуществлялось исключительно в науках об обществе. Это не только позволит разграничить названные категории, но и ввести их в оборот в качестве юридической терминологии.

Тем более, что значительная работа в направлении подготовки указанного федерального закона уже проделана Федеральным агентством по делам национальностей¹.

Авторы проекта федерального закона предприняли первые попытки на законодательном уровне сформулировать основные понятия, сделав упор на «социальной и культурной адаптации иностранных граждан», а также «социальной и культурной интеграции иностранных граждан».

Если рассматривать эти понятия через призму восприятия иностранного гражданина как субъекта адаптации и интеграции, то такое деление выглядит весьма спорным. В проекте нормативного правового акта в качестве критерия разграничения указанных понятий разработчиками выбран режим законного нахождения иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации. Вместе с тем способность освоения иностранными гражданами русского языка, социальных, культурных, правовых, экономических норм российского общества определяется психологической готовностью мигранта к этой деятельности, уровнем его образования и качеством предвъездной подготовки, а не его правовым статусом на территории Российской Федерации.

¹ Далее – «ФАДН России».

Теоретико-логический анализ понятийного аппарата социальных механизмов, где иностранный гражданин выступает в качестве объекта целенаправленной деятельности федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленной на обеспечение адаптации и интеграции иммигранта, придает этим правовым категориям совершенно иную смысловую нагрузку, и они представляются объективно обоснованными. Очевидно, что объем адаптационных и интеграционных мер, применяемых в отношении иностранного гражданина, временно пребывающего в Российской Федерации, не должен быть идентичен мероприятиям по вовлечению в российский социум иммигранта, имеющего долгосрочные планы на проживание в Российской Федерации. Подобного мнения придерживается О.Д. Воробьева, полагая, что меры поддержки иммигрантов должны распределяться в соответствии с целью их пребывания в принимающей стране¹.

Одновременно полагаем целесообразным употребление в законе терминов адаптация мигрантов, интеграция мигрантов, без акцентирования внимания на их социальной или культурной составляющей. В обосновании своей позиции следует отметить, что культурная адаптация (интеграция) является по сути составляющей социальной адаптации (интеграции) наряду с правовой, психологической и др.²

В качестве основополагающих начал (принципов), на которых базируется деятельность уполномоченных органов (организаций), следует указать уважение к государственному языку Российской Федерации, культуре народов России, соблюдение норм законодательства Российской Федерации, правил поведения, принятых в российском обществе, при одновременном гарантировании каждому иностранному гражданину права на сохранение своей этнокультурной самобытности и вероисповедания, использование родного языка.

¹ Воробьева О. Д. Методологические и организационные подходы к интеграционным процессам иммигрантов в России // Миграционные процессы: проблемы адаптации и интеграции мигрантов: сборник документов. – Ставрополь, 2018. С. 5-10

² Иванчак А.И. К обсуждению проекта Федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в РФ. Право и управление. XXI век. [Электронный ресурс] // <https://doi.org/10.24833/2073-8420-2018-3-48-29-34>

Принципиально важно закрепить в будущем законе принцип корреляции реализуемых в регионе адаптационных и интеграционных мероприятий с этнокультурными, социальными, демографическими интересами коренного населения и миграционной ситуацией в целом.

Для этого, реализация предусмотренных законом мер должна осуществляться в тесном взаимодействии федеральных и региональных властей, органов местного самоуправления. В этой сфере как ни в какой другой значительный положительный потенциал заложен в государственно-частном партнерстве.

Нормативного закрепления требуют вопросы распределения ответственности за реализацию государственной политики Российской Федерации по адаптации и интеграции мигрантов. Правовой статус субъектов этой деятельности должен быть конкретно сформулирован в законе. Несмотря на то, что органом, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции является МВД России, представляется необоснованным закрепление его в качестве главного субъекта деятельности по адаптации и интеграции иммигрантов. На первый взгляд такое решение нормативно предопределено и функционально обосновано ведущей ролью ведомства в реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. Вместе с тем деятельность по адаптации и интеграции мигрантов, хотя в конечном итоге и способствует профилактике их противоправного поведения, не может рассматриваться как правоохранительная, а значит должна рассматриваться как несвойственная для МВД России. Это может привести к необоснованному отвлечению личного состава от выполнения основных задач. Справедливости ради следует отметить, что и сейчас МВД России решает нехарактерные для «силового ведомства» социальные задачи и реализует социально преобразующие функции. В миграционной сфере к таковым можно отнести реализацию Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотече-

ственников, проживающих за рубежом и регулирование внешней трудовой миграции, тесно соотносящиеся с вопросами адаптации¹.

Президент Российской Федерации полномочиями по адаптации и интеграции иммигрантов наделил ФАДН России. Однако, руководством самого федерального органа исполнительной власти неоднократно подчеркивалась невозможность реализовывать государственную политику на федеральном уровне в виду объективных ограничений в деятельности ведомства. Таких как отсутствие законодательно закрепленных механизмов, регулирования адаптации и интеграции мигрантов, а также отсутствие у ФАДН России территориальных органов на региональном уровне. При условии разрешения перечисленных проблем ФАДН России могло бы выступить в качестве такого органа, координирующего деятельность иных ведомств, так или иначе реализующих государственную миграционную политику Российской Федерации по адаптации и интеграции мигрантов. В таком случае в качестве взаимодействующих органов можно было бы рассматривать Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Особого внимания заслуживает опыт зарубежных стран по заключению адаптационных контрактов с иностранными гражданами, приезжающими на территорию государства для осуществления трудовой деятельности или интеграционных контрактов для проживания иммигранта на территории иностранного государства. Безусловно нельзя контрактом обязать иностранного гражданина самостоятельно, без участия принимающего сообщества приобрести необходимые адаптационные и интеграционные качества. Однако, включение в такой контракт взаимных обязательств сторон, к исполнению которых принимающим государством могут активно привлекаться институты гражданского общества, позволит создать для мигранта необходимые для качественного погружения в принимающую среду условия. Одним из условий такого соглашения может стать обязательное освоение программы адаптации (интеграции) иностранным гражданином в

¹ Воронина Н.А. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: тенденции развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 3 (83). – С. 63–82.

объеме, установленном контрактом. Положительный результат прохождения программы может быть включен в законодательство Российской Федерации как необходимое условие для получения разрешения на временное проживание (вида на жительство).

Возможности законодательно закреплённой преадаптационной подготовки неисчерпаемы. «Она может включать в себя занятия, направленные на формирование у иммигрантов необходимых знаний для подготовки к сдаче комплексного экзамена по русскому языку, основам законодательства Российской Федерации и истории России в объеме, необходимом для временного пребывания на российской территории с целью осуществления трудовой деятельности, для временного или постоянного проживания на территории Российской Федерации; услуги по информационно-правовой поддержке лиц, намеревающихся переехать в Россию для осуществления трудовой деятельности, временного или постоянного проживания; другие мероприятия, способствующие погружению иностранных граждан и лиц без гражданства в российский социум»¹. Важно еще отметить, что участие государства повысит шансы иммигрантов на прохождение законодательно установленных испытаний и получение желаемого статуса на российской территории, что является фактором снижения коррупционности существующего порядка сдачи экзамена.

Интересен с точки зрения формирования института адаптации и интеграции мигрантов отечественный опыт реализации Программы содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее по тексту – Программа). По сути, данная Программа сама по себе имеет ярко выраженную адаптационную и интеграционную направленность, что позволяет рассматривать ее как эталон для предмета настоящего исследования. Ключевые правила реализации данной Программы могут быть использованы как первооснова для создания подобной Программы адаптации и интеграции иностранных граждан, временно или постоянно проживающих на территории Российской Федерации. Сама форма региональной программы для делегирования подобного рода государственных функций является предпочтительной. Ориентированность на необходимость разработки региональной программы

¹ Проблемы правового регулирования адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: научно-практическое пособие. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. С. 47.

только в том случае, если в силу протекающих в регионе миграционных процессов в ней есть объективная необходимость, освобождает органы власти объективно незаинтересованных субъектов Российской Федерации от необходимости отчитываться об исполнении не актуальных для них полномочий. Одновременно повышается ответственность тех субъектов Российской Федерации, в социально-экономическом развитии которых активно участвуют иммигранты. Также импонирует подход, при котором непосредственный приезд иммигранта на территорию Российской Федерации предваряется подготовительными мероприятиями, в рамках которых для иностранного гражданина подбирается наиболее подходящее предложение для въезда на территорию государства, т.е. на предвъездном этапе иммигрант уже адаптируется к региону вселения. И что важно, большая часть работы, финансовые расходы и соответственно ответственность за проводимые мероприятия несут региональные власти с привлечением возможностей государственно-частного партнерства.

Перечисленные выше меры позволят скоординировать деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан. В конечном итоге это приведет к снижению опасности возникновения социальной напряженности в обществе, обеспечению межнационального согласия, популяризации русского языка и российской культуры за рубежом и формированию позитивного имиджа Российской Федерации. Внедрение новых мер, направленных на повышение эффективности управления миграционными процессами в государстве, всегда содействует развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формированию у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействию ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости; усилению роли институтов гражданского общества в решении вопросов адаптации и интеграции мигрантов.

Следует отметить значительную вовлеченность в деятельность по адаптации и интеграции иностранных граждан различных общественных организаций и объединений. Однако, неорганизованность их действий с точки зрения нормирования указанной деятельности не позволяет получать им дополнительные меры поддержки от государства и региональных властей, а неправильное понимание содержательной деятельности по адаптации и интеграции мигрантов зачастую дает обратный результат. Изобилие мероприятий, направленных

на сохранение иммигрантами собственной этнокультурной самобытности, подчас формирует у них неприятие культуры принимающего сообщества ввиду отсутствия возможности полноценного ее познания и погружения.

Сказанное свидетельствует о необходимости законодательного закрепления перечня основных понятий, необходимых для обеспечения деятельности в области адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, определения и уточнения функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области адаптации и интеграции мигрантов, определения федерального органа исполнительной власти - координатора деятельности в данной сфере, т.е. выработки системного подхода к решению проблемы¹.

При этом нормотворческая деятельность в сфере создания институциональных предпосылок для адаптации и интеграции мигрантов должна осуществляться в двух направлениях:

- формирование общегосударственного механизма адаптации и интеграции иностранных граждан на территории Российской Федерации через формулирование понятийно-категориального аппарата, целей, задач и др. необходимых организационно-правовых характеристик;

- расширение правовых механизмов, стимулирующих иммиграцию иностранных граждан, характеризующихся высокой степенью адаптивности к российскому социуму как наиболее привлекательных для переселения в Российскую Федерацию.

Перечисленные меры через совершенствование отечественного миграционного законодательства будут способствовать укреплению авторитета Российской Федерации как гуманистического государства.

¹ Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. – Москва: ИЗиСП : Норма : Инфра-М, 2019. С. 27.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите основные этапы развития миграционных процессов на территории Российской Федерации.
2. Охарактеризуйте паспортную систему российского государства в период абсолютизма.
3. Назовите основные положения Закона о гражданстве Союза ССР от 19 августа 1938 года.
4. Охарактеризуйте отечественное законодательство по вопросам адаптации и интеграции мигрантов.
5. Сформулируйте основные подходы к определению понятия «адаптация мигрантов».
6. Сформулируйте основные подходы к определению понятия «интеграция мигрантов».
7. Раскройте содержание государственной политики по адаптации и интеграции мигрантов.

Глава 5. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы:

5.1. Современная миграционная политика Российской Федерации.

5.2. Цели, принципы, задачи миграционной политики Российской Федерации.

5.1. Современная миграционная политика Российской Федерации

Регулирование миграционных процессов в целях своевременного восполнения демографического и трудового дефицита, при сохранении и укреплении безопасности — по-прежнему важнейшая задача каждого государства.

В рамках реализации Стратегии национальной безопасности и положений Концепции общественной безопасности Российской Федерации очень многое уже сделано.

Сегодня нет необходимости полемизировать о том, что в целом миграционная политика должна строиться в соответствии с национальными интересами государства. Востребованность миграции обусловлена ее значимостью для социально-экономического развития страны. В тоже время, значительное влияние на государственность оказывают культурные, этнические и политические аспекты миграции. В силу этого миграция становится одним из элементов национальной безопасности. В зависимости от степени актуальности и остроты данного явления общественной жизни в конкретные исторические периоды она может по-разному рассматриваться в ряду приоритетов обеспечения национальной безопасности.

Официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития России на долгосрочную перспективу получила нормативное закрепление в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹.

¹Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Информационно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/ (дата обращения: 02.02.2019).

Особое значение названного правового акта состоит в раскрытии института национальной безопасности применительно к Российской Федерации. Так, под национальной безопасностью следует понимать состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются: реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. В контексте данного определения, миграцию можно рассматривать как необходимое условие обеспечения национальной безопасности и фактор ее угрозы. Стабильная, плановая, организованная миграция (в том числе трудовая) способствует устойчивому социально-экономическому развитию страны, что является ее стратегическим национальным интересом. Вместе с тем незаконная миграция, граничащая подчас с криминалом, создает прямую или косвенную возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, устойчивому развитию Российской Федерации, то есть является угрозой национальной безопасности.

Основные положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации получили конкретизацию в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации¹. Так, основными источниками угроз общественной безопасности названы: деятельность международных террористических организаций, экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране; увеличение в приграничных регионах количества преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, традиционно связанные с миграцией. Кроме того, в качестве самостоятельных угроз общественной безопасности Концепция выделяет, незаконную миграцию в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со

¹Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685). Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>

сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой. При этом, отмечается, что незаконное пребывание в Российской Федерации иностранных граждан и осуществление ими трудовой деятельности на территории страны зачастую ухудшают социальную обстановку в местах их пребывания, создают условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма. Неблагоприятные тенденции наблюдаются и во внутренней миграции, основным вектором которой остаётся переселение мигрантов с востока страны в центр, в результате чего не только усиливается дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации, но и растёт социальная напряжённость в обществе, способствующая возникновению ксенофобии, национальной, расовой и религиозной розни, а также увеличивается количество этнических организованных преступных групп.

Концептуально-правовое оформление национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции осуществлено декларированием целей и задач программными документами, определяющими стратегию государственно-правового регулирования миграционных процессов, которые являются конкретизацией и развитием принципов и норм государственной Стратегии национальной безопасности.

Концепция государственно-правового регулирования миграционной безопасности как система взглядов на миграцию позволила сформулировать основы государственного и правового проектирования миграционных процессов, которые играют роль целевых индикаторов при формировании норм и институтов миграционной безопасности. В настоящее время к таким программным документам можно отнести Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы¹.

В Концепции определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Основное содержание Концепции базируется на Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, регулирующих деятельность в сфере миграции. Учитывая сферу регулирования, в основу Концепции были положены ряд доку-

¹ Далее по тексту — Концепция.

ментов стратегического, концептуального и планирующего характера. К ним, в первую очередь, следует отнести Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, Стратегию противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации, Стратегию государственной культурной политики на период до 2030 года, Стратегию социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации, Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепцию демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года, Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Она строго соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права и учитывает обязательства Российской Федерации, закрепленные в международных соглашениях в сфере миграции.

Так, в Концепции отмечается, что современные тенденции в сфере миграции в Российской Федерации обусловлены в основном экономическими и социальными факторами.

Будучи преемницей ранее действовавшего аналогичного документа¹, Концепция характеризует миграционную обстановку в стране, подводя своеобразные итоги предыдущему плановому периоду и формулируя цели и задачи последующего.

В Концепции отмечается, что за 2012–2017 годы удалось добиться следующих результатов в реализации миграционной политики государства:

- интенсивность внутренней миграции в Российской Федерации увеличилась на 10 %;

- миграционный приток в Российскую Федерацию компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики;

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Президентом Российской Федерации 8 июня 2012 г. № Пр-1490; отменена указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622).

— усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации и меры противодействия незаконной миграции.

Характеризуется положительная динамика в управлении миграционными процессами на территории государства с помощью положительного сальдо так называемой «желательной» миграции. Так, за указанный период в гражданство Российской Федерации принято более 1 млн. человек, из них 525 тыс. человек — в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн. человек. Среднегодовая численность трудящихся-мигрантов составила около 3 млн. человек. На территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно проживает в Российской Федерации более 1 млн. иностранных граждан¹.

Вместе с тем отдельные качественные показатели результативности этой политики до сих пор не соответствуют ожиданиям. Так, среди иностранных граждан, привлекаемых российскими работодателями, значительную долю по-прежнему составляют низкоквалифицированные работники, востребованность которых определяется как меньшими по сравнению с использованием труда граждан Российской Федерации издержками, так и недостаточно высоким в отдельных отраслях экономики уровнем технологического развития и организации труда. Центрами миграционной привлекательности для иностранных граждан становятся в первую очередь крупные экономически развитые города европейской части России, а также приграничные территории Сибири и Дальнего Востока. Аналогичная диспропорция наблюдается и во внутренней миграции. Задекларированная в ранее действовавшей концепции цель — обеспечить внутренний миграционный приток населения в районы Сибири и Дальнего Востока не была достигнута. Тенденция к оттоку населения в Центральный, Северо-Западный, Юго-Западный регионы страны сохраняется на протяжении последнего десятилетия. Практически весь потенциал

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (п. 7).

внутренней миграции приходится на такие городские агломерации, как Москва и Санкт-Петербург, а также на Краснодарский край.

В современной Концепции отчетливо просматривается обеспокоенность государства вопросами безопасности: «за последние годы существенно возросла миграционная активность вблизи внешних границ Российской Федерации и в зоне ее интересов. Интенсивный миграционный поток из стран Ближнего Востока и Северной Африки в Европу, возникший в 2014–2015 годах, становится причиной негативных социально-экономических процессов в европейских государствах, а также способствует проникновению в эти государства членов криминальных, террористических и экстремистских структур. Такие негативные проявления могут стать угрозой, как для Российской Федерации, так и для приграничных с ней государств»¹.

Опыт стран, проводящих активную миграционную политику, показывает, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения. Для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, вся система управления ими в Российской Федерации должна постоянно обновляться в соответствии с долгосрочными задачами и перспективами.

При этом нельзя забывать, что традиционный для государства миграционный потенциал в виде граждан государств-участников СНГ истощается, что требует инновационных подходов к стимулированию миграции в Российскую Федерацию.

5.2. Цели, принципы, задачи миграционной политики Российской Федерации

На протяжении последних десятилетий Российская Федерация ведет активную работу по приданию миграционной политике целенаправленного характера.

В результате анализа социально-экономических и политико-правовых процессов, происходящих в государстве, и прогнозирования их развития на долгосрочную перспективу под влиянием общемировых тенденций в Концепции на законодательном уровне была закреплена цель государственной миграционной политики Российской Федерации — создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, про-

¹ Там же. П. 10.

странственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода¹.

При достижении цели государственной миграционной политики должны строго соблюдаться ее принципы.

Рассмотрим эти принципы, как основополагающие начала деятельности государственных и муниципальных органов в миграционной сфере.

В качестве первого в Концепции сформулирован принцип комплексности решения задач миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации. Миграционная политика государства направлена, как правило, на решение смежных задач. К которым можно отнести воспроизводство населения, развитие экономики страны, укрепление производственной инфраструктуры и др. В этой связи, миграционная политика может рассматриваться как вспомогательное средство для решения демографических и связанных с ними экономических проблем. Примечательно, что в качестве основного источника восполнения населения Российской Федерации и обеспечения национальной экономики трудовыми ресурсами Концепцией признается его естественное воспроизводство, а не приток мигрантов.

Второй принцип — приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории. Данный принцип предполагает создание условий для максимально полного согласования интересов личности, общества и государства в ходе реализации миграционной политики. Действительно, интересы общества и государства не только не во всем совпадают, но и бывают диаметрально противоположными. Общество подчас предъявляет завышенные требования к государству. В свою очередь, государство не всегда успешно справляется с обязанностью выражать и защищать интересы общества. Это может привести в тяжелых случаях к конфронтации между обществом и государством, что влечет за

¹Там же. П. 14.

собой ослабление национальной безопасности. Примеры таких ситуаций можно наблюдать, когда государство неумело защищает национальный рынок труда, создавая предпосылки для безработицы среди собственных граждан. В этой связи приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории, в качестве основополагающего начала реализации государственной миграционной политики, позволит гармонизировать отношения в обществе, избежать социальной напряженности.

Принципы координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции, а также участия институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления предполагают взаимную ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за состоянием миграционной безопасности на территории ведения. Важным положением принципов является то, что именно общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности органов власти в миграционной сфере.

При органах государственной власти должны образовываться общественные советы, целью которых является согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций для решения наиболее важных вопросов миграции путем:

- 1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере миграции;
- 2) участия в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам миграции;
- 3) проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам миграции;
- 4) обсуждения вопросов, касающихся миграционной политики государства, в средствах массовой информации;

5) осуществления общественного контроля за деятельностью субъектов миграционной политики.

При этом реализация государственной миграционной политики должна носить открытый характер. Информация о миграционных явлениях Российской Федерации является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций.

Граждане, общественные объединения и организации имеют право в установленном законодательством Российской Федерации порядке получать достоверную информацию о состоянии миграционной безопасности и миграционной политики, а также получать информацию, непосредственно затрагивающую их права, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральным законодательством.

Субъекты государственной миграционной политики обязаны регулярно информировать государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также путем отчетов должностных лиц перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами. Информирование осуществляется по официальным запросам редакций средств массовой информации, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

По вопросам миграции могут учреждаться специализированные средства массовой информации.

К принципам государственной миграционной политики Российской Федерации Концепция также относит принципы учета многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации; финансовой обеспеченности мер по реализации миграционной политики.

К задачам государственной миграционной политики следует отнести:

а) совершенствование правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих:

– добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за ру-

бежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество;

– въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России;

б) создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами;

в) создание благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников в целях развития науки, профессионального образования, повышения уровня подготовки научных кадров и специалистов для отраслей экономики и сферы государственного управления Российской Федерации;

г) создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны;

д) дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая совершенствование мер ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции;

е) оказание в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и законодательством Российской Федерации помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации¹.

Названные задачи предопределили основные направления и функции государственной миграционной политики Российской Федерации²:

а) в области совершенствования правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих порядок въезда в Российскую Фе-

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. П. 21.

² Там же. П.П. 22–27.

дерацию, пребывания (проживания) на ее территории иностранных граждан, а также процесс добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников и иных лиц:

- обеспечение простоты, прозрачности процедур и понятности условий въезда в Российскую Федерацию, включая оформление виз; получения права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе в целях осуществления трудовой деятельности; приобретения гражданства Российской Федерации;

- совершенствование механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

- повышение эффективности мер регулирования численности привлекаемых иностранных работников, в том числе исходя из реальной ситуации на российском рынке труда и тенденций ее изменения с учетом потребностей экономики Российской Федерации и интересов ее граждан;

- развитие механизмов организованного привлечения иностранных работников;

б) в области создания условий для адаптации иностранных граждан:

- формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан с учетом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации;

- принятие мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, включая оформление документов, удостоверяющих личность, лицам без гражданства, не имеющим таких документов;

- обеспечение иностранным гражданам независимо от их миграционного статуса, уровня доходов и иных обстоятельств равных возможностей для получения государственных услуг в сфере миграции, в том числе информационных;

в) в области содействия свободному перемещению обучающихся, научных и педагогических работников:

- повышение доступности образовательных услуг для иностранных граждан, включая совершенствование правил въезда в Российскую Федерацию и пребывания на ее территории иностранных граждан, в целях обучения в российских образовательных организациях;

- обеспечение открытости Российской Федерации для обучающихся, научных и педагогических работников, в том числе создание для них комфортного режима въезда в Российскую Федерацию, пребывания, получения образования и осуществления профессиональной деятельности на ее территории;

- расширение возможностей для приглашения преподавателей из иностранных образовательных организаций в целях обучения российских граждан;

- совершенствование механизмов отбора талантливой иностранной молодежи для поступления в российские образовательные организации в пределах выделяемых квот;

г) в области создания условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития Российской Федерации:

- учет задач по созданию благоприятных условий для внутренней миграции, снижению диспропорции в размещении населения (включая обеспечение транспортной связанности регионов, формирование рынка доступного жилья) и удовлетворению экономических, социальных, образовательных, профессиональных и культурных потребностей граждан при выработке стратегии развития регионов Российской Федерации, распределении финансовых средств и отборе проектов в сфере создания и модернизации объектов жилищной, медицинской, образовательной, транспортной и иной инфраструктуры;

- развитие инструментов государственной политики в области занятости населения;

- обеспечение полноты, качества и доступности сведений о возможностях трудоустройства на территории Российской Федерации;

д) в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции:

- совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции, в том числе регулирование ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;
- 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;
- развитие инфраструктуры государственной границы Российской Федерации, в том числе оснащение ее техническими средствами, позволяющими своевременно выявлять и пресекать въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации иностранных граждан, не имеющих права на такой въезд и выезд;
- совершенствование механизмов получения заинтересованными государственными органами информации о нахождении иностранных граждан в Российской Федерации и их перемещении по ее территории;
- расширение использования современных биометрических технологий для идентификации личности в целях повышения эффективности государственного контроля (надзора) в сфере миграции, обеспечения общественной безопасности и предоставления государственных услуг в сфере миграции;
- обеспечение эффективного контроля за соблюдением требований трудового законодательства и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах работодателями, привлекающими и использующими иностранных работников;
- совершенствование порядка исполнения решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации и их депортации, а также порядка передачи иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;
- совершенствование административных процедур в сфере миграции, в том числе внедрение электронных форм взаимодействия получателей государственных услуг с предоставляющими их органами и организациями, использование формата многофункциональных центров и иных организационных и технических решений;
- обеспечение возможности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации;

- реализация мероприятий, направленных на выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, организации незаконной миграции, торговли людьми, использования принудительного труда, в том числе совместно с компетентными органами иностранных государств;

- поддержание и развитие государственных информационных систем;

- повышение эффективности профилактической, информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями, заказчиками работ и услуг в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации;

- совершенствование механизма миграционного контроля в целях решения задач по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, в том числе по противодействию криминальным, террористическим и экстремистским структурам;

е) в области оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации:

- поддержание высоких стандартов и дальнейшее развитие механизмов оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации, в соответствии с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации и с учетом соблюдения интересов российских граждан;

- обеспечение готовности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации к приему и размещению иностранных граждан в случае их экстренного массового прибытия в Российскую Федерацию;

- оказание беженцам, лицам, получившим временное убежище, и претендентам на получение соответствующего статуса содействия в социальной и культурной адаптации с учетом уязвимости их положения;

- создание дополнительных инструментов регулирования миграционных потоков с учетом общественно-политической и социально-экономической ситуации в странах, из которых в Российскую Федерацию прибывают иностранные граждане.

Учитывая то обстоятельство, что современные миграционные процессы Российской Федерации в основном носят трансграничный характер, важная роль в их обеспечении отводится международному сотрудничеству. Расширение взаимодействия с международными ор-

ганизациями в сфере миграции и использование их потенциала, безусловно, способствуют стабилизации в сфере миграции. Важную роль в упорядочении и гуманизации мер регулирования миграции, развитии международного сотрудничества в сфере миграции, оказании помощи в поиске практических решений проблем миграции и предоставлении гуманитарной помощи нуждающимся в ней мигрантам, в том числе беженцам и внутренним переселенцам играет Международная организация по миграции, созданная в 1951 году. Она является ведущим межправительственным учреждением в области миграции и тесно взаимодействует с правительственными, межправительственными и неправительственными организациями. В Международную организацию по миграции входят 146 государств-членов, еще 13 стран, в том числе Российская Федерация, имеют статус наблюдателей. В рамках деятельности названной и других международных организаций Российской Федерацией осуществляется развитие многостороннего и двустороннего межгосударственного взаимодействия.

Одной из форм межгосударственного взаимодействия является заключение международных соглашений в сфере миграции. Предметом таких соглашений, как правило, являются наиболее острые для Российской Федерации проблемы миграции. Такие как организованное привлечение и использование иностранных работников¹; борьба с незаконной миграцией²; осуществление реадмиссии¹. В рамках со-

¹Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации от 19 июля 1994г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Социалистической Республике Вьетнам и граждан Социалистической Республики Вьетнам в Российской Федерации от 27 октября 2008г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства от 27 ноября 2009г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства от 17 февраля 2012г.

²Например, Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта

глашений закрепляются двусторонние и многосторонние обязательства государств по созданию условий для свободного перемещения и трудоустройства своих граждан; обмену информацией по вопросам миграции, представляющим взаимный интерес и др.

Важное значение в развитии миграционной системы государства играют обмен международным опытом по реализации миграционной политики и управлению миграционными процессами; совершенствование механизмов обмена сведениями о гражданстве и иными сведениями, касающимися мигрантов, а также повышение уровня защищенности таких сведений при их обработке и трансграничной передаче; мониторинг общественно-политической и социально-экономической ситуации в иностранных государствах, гражданам которых в Российской Федерации предоставлена защита.

Обозначив в Концепции цели и задачи государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы в качестве основных механизмов ее реализации законодателем определены:

- осуществление на плановой основе мер по реализации миграционной политики;
- представление Президенту Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о ходе реализации миграционной политики;

1998г.; Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 4 июля 2007г.; Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Республики Абхазия о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 17 февраля 2010г.; Соглашение с Южной Осетией о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 19 ноября 2010г. Меморандум о взаимопонимании по вопросам борьбы с незаконной миграцией между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индии от 21 декабря 2010г.

¹ Например, Соглашение между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о реадмиссии от 1 июня 2007г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Дания о реадмиссии от 1 октября 2009г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии от 1 сентября 2014г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии о реадмиссии от 14 ноября 2014г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Советом Министров Боснии и Герцеговины о реадмиссии от 22 июня 2015г.

- обеспечение качественной профессиональной подготовки должностных лиц государственных органов, занимающихся вопросами миграции;
- объективное информационное освещение вопросов миграции и реализации миграционной политики¹.

Следует отметить, что в Концепции впервые на законодательном уровне получили закрепление полномочия органов власти по реализации государственной миграционной политики. Так, Президент Российской Федерации уполномочен определять основы миграционной политики. Палатам Федерального Собрания Российской Федерации предписано в пределах своих полномочий вести работу по законодательному обеспечению миграционной политики. В свою очередь Правительство Российской Федерации играет роль координатора деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции. Оно обеспечивает проведение единой (согласованной) миграционной политики. Федеральные органы государственной власти при участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления принимают меры по реализации миграционной политики.

Таким образом, современная миграционная политика Российской Федерации носит концептуальный характер, полностью соответствует социально-экономическим реалиям и тенденциям развития международных отношений. Вместе с тем она имеет динамичный и срочный характер.

Реализация Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации должна строиться на плановой основе. В качестве первоочередных мероприятий по ее реализации можно предложить следующие:

а) в области совершенствования механизмов, регулирующих порядок въезда в Российскую Федерацию, пребывания (проживания) на её территории иностранных граждан, а также процесс добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников и иных лиц:

- внесение в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законода-

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. П. 34.

тельные акты Российской Федерации изменений, направленных на отмену для соотечественников — переселенцев института разрешения на временное проживание в Российской Федерации как лишнюю и дублирующую ступень на пути к гражданству;

- подготовка нормативных правовых актов, направленных на совершенствование порядка оформления временной регистрации соотечественников, учитывая то, что принимающей стороной соотечественников — переселенцев является само государство;

- внесение в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации изменений, направленных на установление в законодательстве основания для получения статуса «временно проживающего лица, осуществляющего трудовую деятельность на территории Российской Федерации» в течение одного года на основании разрешительных документов (патента или разрешения на работу) и не нарушающего законодательства Российской Федерации в указанный период;

б) в области развития механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, криминальных и коррупционных нарушений в сфере миграции:

- выработка предложений по внедрению механизма обязательного страхования ответственности иностранного гражданина за невыезд в установленном порядке с территории Российской Федерации. В случаях возникновения ситуаций, когда иностранный гражданин не имеет средств самостоятельно покинуть территорию Российской Федерации, а принимающая сторона отсутствует или уклоняется от выполнения обязательств по обеспечению выезда иностранного гражданина, а также при проведении мероприятий по административному выдворению или депортации иностранного гражданина за пределы Российской Федерации материальные расходы будет нести не Российская Федерация, а соответствующая страховая компания;

- разработка механизма выявления и пресечения фактов заключения фиктивных браков иностранными гражданами и лицами без гражданства в целях легализации на территории Российской Федерации;

в) в области оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации:

- подготовка нормативного правового акта, регламентирующего оказание помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации. В содержании нормативного правового акта целесообразно отойти от существующего сейчас разделения процедур обращения за предоставлением временного убежища, статуса беженца на территории РФ, при котором в случае отказа в признании беженцем на территории РФ иностранный гражданин обращается повторно в орган исполнительной власти, но уже с ходатайством о предоставлении временного убежища. Общий порядок обращения в уполномоченный орган за защитой, при котором сам орган на основании законодательно закрепленных критериев определяет какой статус вынужденного мигранта предоставить иностранному гражданину позволит упростить порядок и сократить сроки легализации таких лиц;

- внесение в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменений в части совершенствования административной ответственности за правонарушения в области трудовой миграции. В настоящее время ограничений (квот) на получение разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности на территории конкретного субъекта Российской Федерации законодательно не установлено. Иностранный гражданин вне зависимости от складывающейся на рынке труда обстановки может оформить патент и заниматься трудовой деятельностью. В этом смысле существующий сейчас порядок не может считаться механизмом ограничительного управления трудовой миграцией. Таким образом, привлечение лица, надлежащим образом оформившего разрешительные документы, к ответственности за занятие трудовой деятельностью на территории иного (не указанного в документах субъекта Российской Федерации) представляется объективно не обусловленной. Дополнительно следует упомянуть, что в отдельных регионах достаточно сложно разделить экономическую инфраструктуру (Санкт-Петербург и Ленинградская область; Москва и Московская область);

г) в области информационно-аналитического обеспечения:

- введение в эксплуатацию информационной цифровой платформы, где будет возможна онлайн-подача документов, размещена информация о процессе переселения, регионах, рабочих местах, а также созданы личные кабинеты для потенциальных переселенцев;

- введение в эксплуатацию информационной цифровой платформы, с помощью которой иностранный гражданин, находящийся за

пределами Российской Федерации, будет иметь возможность получения онлайн-информации о нежелательности своего пребывания на территории Российской Федерации;

- выработка предложений по обеспечению доступа иностранных граждан и лиц без гражданства к государственным услугам в сфере миграции посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг.

Названные меры на первоначальном этапе реализации Концепции позволят создать предпосылки для формирования управляемой миграционной ситуации на территории государства. Они заложат фундамент для системной положительной миграции в Российскую Федерацию.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение национальной безопасности Российской Федерации.
2. Перечислите результаты в реализации миграционной политики Российской Федерации достигнутые за 2012–2017 годы.
3. Сформулируйте цель государственной миграционной политики Российской Федерации.
4. Перечислите принципы государственной миграционной политики Российской Федерации.
5. Раскройте принцип комплексности решения задач миграционной политики.
6. Раскройте принцип приоритета интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории.
7. Назовите задачи государственной миграционной политики Российской Федерации.
8. Перечислите функции государственной миграционной политики Российской Федерации в области совершенствования правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих порядок въезда в Российскую Федерацию, пребывания (проживания) на ее территории иностранных граждан.
9. Перечислите функции государственной миграционной политики Российской Федерации в области создания условий для адаптации иностранных граждан.
10. Перечислите функции государственной миграционной политики Российской Федерации в области содействия свободному перемещению обучающихся, научных и педагогических работников.

11. Перечислите функции государственной миграционной политики Российской Федерации в области создания условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития.

12. Перечислите функции государственной миграционной политики Российской Федерации в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства и коррупционных нарушений в сфере миграции.

13. Перечислите функции государственной миграционной политики Российской Федерации в области оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации.

Глава 6. МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы:

6.1. Подсистема управления миграцией в Российской Федерации.

6.2. Министерство внутренних дел Российской Федерации как субъект управления миграционными процессами.

6.1. Подсистема управления миграцией в Российской Федерации

Управление миграцией в современных условиях требует постоянного государственного присутствия и руководства в целях обеспечения национальной и общественной безопасности, гармоничного развития общества и личности.

Органы государственной власти не только закладывают нормативную основу реализации миграционных отношений на территории Российской Федерации, но и осуществляют охранительные, регулятивные, контрольно-надзорные и иные полномочия в указанной сфере.

В современных социально-экономических условиях, очевидно, что один государственный орган способен успешно выполнить лишь свою относительно узкую функцию (часть государственной деятельности)¹. Таким образом, для управления таким многоаспектным явлением как миграция в государстве должна быть выстроена система управления.

Конституция Российской Федерации не упоминает миграционные отношения в качестве предмета ведения Российской Федерации либо Российской Федерации и ее субъектов, не относит она их и к вопросам местного значения.

Вместе с тем, исходя из характера миграционных отношений, затрагивающих вопросы внешней политики, национальной и общественной безопасности, регулирования прав и свобод лиц, законно находящихся на территории Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что в соответствии с ч. 2 ст. 72 Конституции Российской Федерации, эти вопросы относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что предполагает не только возможность, но и обязанность последних участвовать в их решении.

В настоящее время в российском праве не существует единого федерального закона, который бы разграничивал полномочия субъектов власти в сфере миграции, как по «горизонтали», так и по «вертикали». В этой части миграционное законодательство также носит разобщенный характер и не дает

¹ Леонидова Т. И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. 2007. № 2 (75). Официальный сайт [Электронный ресурс] / URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.374.php>

адекватного представления об объеме полномочий каждого уровня власти в сфере миграции¹.

На основе анализа основных нормативных правовых актов, регламентирующих систему и полномочия органов государственной власти, обозначим их роль в управлении миграцией на территории Российской Федерации:

1. Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти по реализации государственной миграционной политики; определяет основные направления миграционной политики государства; подписывает и обнародует федеральные законы в сфере миграции; ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации; решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища и т. д.²

2. Федеральное Собрание Российской Федерации осуществляет законодательную деятельность в сфере миграции и т. д.³

3. Правительство Российской Федерации:

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной миграционной политики⁴. Данное полномочие в общем виде дает общее представление о многогранной деятельности Правительства Российской Федерации в указанной сфере. Для реализации данного полномочия оно обеспечивает согласованное взаимодействие органов исполнительной власти при управлении миграционными процессами; определяет приоритеты внутренней и внешней политики с учетом влияния миграционных процессов; заключает межправительственные соглашения по вопросам миграции; утверждает федеральные целевые программы в сфере миграции; издает постановления и распоряжения по вопросам миграции и обеспечивает их исполнение; заслушивает представителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о работе по выполнению обязанностей;

- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет с учетом расходов на реализацию государственной миграционной политики и обеспечивает его исполнение;

- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью и т. д.⁵

¹ См.: Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2008. С. 42.

² См.: Конституция Российской Федерации. Ст. 80–93.

³ Там же. Ст. 94–109.

⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Ст. 16. Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]// URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12106440/>

⁵ См.: Хабриева Т. Я. Указ.соч. С. 51–55.

Основная роль среди федеральных органов власти, участвующих в реализации государственной миграционной политики Российской Федерации отводится МВД России в лице Главного управления по вопросам миграции.

6.2. Министерство внутренних дел Российской Федерации как субъект управления миграционными процессами

МВД России занималось проблемами миграции всегда, особенно в плане противодействия незаконной миграции. По мнению руководства МВД России, незаконная миграция приобрела характер постоянно действующего фактора, все более негативно влияющего на социально-экономическую и внутривнутриполитическую стабильность в регионах независимо от их удаленности от государственных границ и создающего потенциальные угрозы потери контроля за отдельными пограничными районами страны, что в совокупности является потенциальной угрозой национальной безопасности¹.

Компетенция МВД России в установленной сфере деятельности распространяется на решение следующих основных задач:

1. Разработка общей стратегии государственной политики.
2. Совершенствование нормативно-правового регулирования.
3. Обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина.
4. Организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений.
5. Обеспечение охраны общественного порядка.

Для осуществления государственного управления в сфере миграции в структуре МВД России вновь создано Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее по тексту — ГУВМ МВД России).

ГУВМ МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и

¹ Ивахов П. И., Малышева Е. А., Попов А. И. Применение административного законодательства сотрудниками ОВД при осуществлении миграционного контроля: учебное пособие. Калининград: КЛЮИ МВД России, 2010. С. 47.

реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции.

Основополагающим нормативным актом, закрепившим статус ГУВМ МВД России, является Положение о нем, которое возложило задачи, определило круг его полномочий и установило полномочия руководителя.

ГУВМ МВД России, согласно Положению¹, выполняет функции головного подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере обеспечения:

- производства по делам о гражданстве Российской Федерации, оформления и выдачи основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;

- осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;

- осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

- оформления и выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

- осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

- осуществления в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

- разработки и реализации во взаимодействии с иными структурными подразделениями, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

- исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участия в установ-

¹ Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

ленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

— осуществления оперативной координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также контроля за ее реализацией совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной государственной программы.

В своей деятельности ГУВМ МВД России руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, а также Положением о ГУВМ МВД России.

Деятельность Главного управления осуществляется на основе принципов уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма. Руководствуясь общими конституционными принципами, деятельность ГУВМ МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям федерального законодательства.

Являясь субъектом управления в сфере миграции, деятельность ГУВМ МВД России, осуществляется в тесном взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Работа организуется на основе планирования, сочетания единоначалия в решении вопросов служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении, персональной ответственности каждого сотрудника органа внутренних дел Российской Федерации и федерального государственного гражданского служащего за состояние дел на порученном участке работы и выполнение отдельных поручений.

Руководство деятельностью ГУВМ МВД России осуществляет Министр внутренних дел Российской Федерации.

Основные задачи ГУВМ МВД России сформулированы следующим образом:

1. Организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции.

2. Обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции.

3. Обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции ГУВМ МВД России.

4. Организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию ГУВМ МВД России.

5. Организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики, по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России.

Что касается основных направлений деятельности ГУВМ МВД России, то они закреплены в Положении, включая те функции, которые осуществляла Федеральная миграционная служба по вопросам миграции.

Непосредственная реализация полномочий в сфере миграции осуществляется подразделениями (управлениями, отделами) по вопросам миграции территориальных органов МВД России (далее по тексту — подразделения по вопросам миграции).

Организационно-методическое обеспечение деятельности подразделений по вопросам миграции осуществляется Главным управлением по вопросам миграции МВД России.

Однако сами эти подразделения находятся в непосредственном подчинении руководителя (начальника) территориального органа МВД России.

Они являются структурным подразделением территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, создаваемым в пределах штатной численности для решения следующих основных задач¹:

¹ Приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне».

1. Производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

2. Осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

3. Оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации, а также для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

4. Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

5. Осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

6. Реализация во взаимодействии с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

7. Исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Структура подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России обуславливается решаемыми задачами и спецификой его деятельности и закрепляется положением о нем, утверждаемым начальником территориального органа МВД России на региональном уровне.

В структуру подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России входят: руководство (начальник и заместители), структурные и территориальные подразделения.

Начальник подразделения по вопросам миграции в соответствии с компетенцией осуществляет непосредственное руководство деятельностью подразделения по вопросам миграции, является прямым начальником для всего личного состава подразделения по вопросам миграции и несет персональную ответственность за выполнение задач и функций, возложенных на подразделение, за морально-психологическое состояние личного состава, состояние служебной дисциплины и законности среди личного состава подразделения по

вопросам миграции, а также за эффективность профилактической и воспитательной работы с ним.

В качестве структурных подразделений подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне могут создаваться¹:

- отдел паспортной и регистрационной работы;
- отдел оформления загранпаспортов;
- отдел оформления разрешений на временное проживание и видов на жительство;
- отдел по вопросам гражданства;
- отдел по вопросам трудовой миграции;
- отдел по работе с соотечественниками, беженцами и вынужденными переселенцами;
- отдел по работе с иностранными гражданами на пунктах пропуска;
- отдел иммиграционного контроля;
- отдел по сопровождению государственных услуг;
- отдел организации служебной деятельности подразделений по вопросам миграции.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Перечислите полномочия Президента Российской Федерации в сфере миграции.
2. Перечислите полномочия Федерального Собрания Российской Федерации в сфере миграции.
3. Перечислите полномочия Правительства Российской Федерации в сфере миграции.
4. Назовите полномочия МВД России в сфере миграции.
5. Охарактеризуйте правовой статус ГУВМ МВД России.
6. Назовите основные задачи ГУВМ МВД России.
7. Назовите структуру ГУВМ МВД России.
8. Перечислите задачи подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне.
9. Охарактеризуйте структуру подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России на региональном уровне.

¹ Структура представлена на примере Управления по вопросам миграции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Глава 7. МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Учебные вопросы:

7.1. Консультативные и совещательные органы Содружества Независимых Государств по вопросам миграции.

7.2. Перспективы сотрудничества в сфере миграции государств-участников Содружества Независимых Государств.

7.1. Консультативные и совещательные органы Содружества Независимых Государств по вопросам миграции

Важную роль в развитии миграционных отношений на постсоветском пространстве играет Совет Министров внутренних дел государств – участников СНГ¹. Он был создан Решением Совета глав государств СНГ от 19 января 1996 года в целях взаимодействия и координации действий в борьбе с преступностью.

Ранее отмечалось, что незаконная миграция тесно связана с преступной деятельностью. В этой связи, совместные усилия правоохранительных органов на которые возложена не только борьба с преступностью, но в первую очередь, защита прав и свобод человека и гражданина представляются весьма значимыми в управлении миграционными процессами.

В состав Совета Министров вошли министры внутренних дел Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, Украины. Представители Туркменистана принимают участие в отдельных заседаниях СМВД.

Он представляет собой орган Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств по вопросам, входящим в компетенцию Министерств внутренних дел государств – участников Содружества Независимых Государств, а также иных государственных органов, выполняющих аналогичные функции. Так, например, в Российской Федерации Министерство внутренних дел, согласно Положению о нем², осуществляет весь спектр пол-

¹ Далее – «СМВД».

² Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федера-

номочий, связанных с обеспечением реализации миграционной политики Российской Федерацией.

В задачи Совета министров входит:

- обеспечение взаимодействия в борьбе с преступностью, охране правопорядка и других сферах деятельности Министерств внутренних дел;

- реализация решений Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств по вопросам, входящим в компетенцию Министерств внутренних дел.

В целях выполнения возложенных на него задач Совет:

- рассматривает вопросы борьбы с преступностью, укрепления правопорядка и организации взаимодействия Министерств внутренних дел государств – участников Содружества Независимых Государств и обладает полномочиями по принятию решений по вопросам своей компетенции;

- разрабатывает предложения по вопросам, входящим в компетенцию Министерств внутренних дел и вносит их в установленном порядке на рассмотрение Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств;

- рассматривает ход выполнения решений Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств, относящихся к компетенции СМВД, а также документов, принятых на заседаниях СМВД;

- содействует взаимному обмену опытом и информацией между Министерствами внутренних дел;

- осуществляет взаимодействие с органами Содружества Независимых Государств в вопросах борьбы с преступностью, укрепления правопорядка.

Несмотря на то, что сфера деятельности Совета достаточно обширна, немаловажное место занимают в ней проблемы миграции. Спецификой отнесения тех или иных миграционных вопросов к компетенции Совета является их правоохранительная направленность и обусловленность. В этой связи миграционная проблематика неоднократно становилась предметом обсуждения Научно-консультативного совета при Совете министров внутренних дел государств - участников Содружества Независимых Государств.

В качестве специализированного миграционного органа Содружества Независимых Государств следует рассматривать Совет руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств.

Совет руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств создан Соглашением Совета глав государств СНГ об образовании Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств.

В своей деятельности Совет руководствуется основополагающими документами СНГ, международными договорами, заключенными между государствами – участниками СНГ, решениями Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета Министров иностранных дел и Экономического совета СНГ, а также Положением о нем.

Совет осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Исполнительным комитетом СНГ и Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ. Для этого представители Исполнительного комитета СНГ и Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ входят в состав Совета с правом совещательного голоса.

Целью создания Совета стало обеспечение координации взаимодействия и решение вопросов в области миграционной политики.

Предполагалось, что в рамках деятельности названного Совета участники смогут согласованно решать собственные миграционные проблемы опираясь на поддержку и содействие его соучредителей. Ведь озабоченность одних стран (например, Узбекистан и Таджикистан) вопросами защиты прав своих граждан-мигрантов вполне корреспондирует с проблемой упорядочения передвижения таких переселенцев, возникающей у принимающей страны (например, Россия).

Однако, несмотря на единство целей и задач, стоящих перед государствами Содружества в миграционной сфере, подписали Соглашение, а следовательно и вошли в его состав не все руководители миграционных органов. Так, в безоговорочном порядке Соглашение было принято главами Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан. Азербайджанская Республика вступила в соглашение с особым мнением о неприменении положений, связанных с гармонизацией национальных законодательств, координа-

цией миграционной политики, международной правосубъектностью. Не предполагает также Азербайджан участвовать в разработке целевых программ по приоритетным направлениям сотрудничества миграционных органов государств – участников СНГ и координации работ по введению в действие документов, удостоверяющих личность граждан государств – участников СНГ и лиц без гражданства, постоянно проживающих в государствах – участниках СНГ, содержащих биометрические данные. Республика Узбекистан, в свою очередь, подписала Соглашение с оговоркой о недействительности применительно к ней положений о содействии выработке единых подходов в целях гармонизации национальных законодательств государств – участников СНГ в сфере миграции; выработке единых подходов по гармонизации национальных законодательств государств – участников СНГ в сфере миграции и рассмотрении вопросов организации подготовки и повышения квалификации кадров для миграционных органов государств – участников СНГ.

Руководители миграционных органов Республики Молдова и Украины принимают участие в работе Совета лишь в качестве наблюдателей. Следует отметить, что на таких же условиях в Совет входят представители Всеобщей конфедерации профсоюзов и Евразийской экономической комиссии.

Представляется, что проявляемая отдельными государствами-участниками избирательность в решении миграционных проблем, предполагающая разную степень их участия, не приводит к достижению конечной цели сотрудничества – создания взаимовыгодных условий для обоюдной миграции. Более того, созерцательная позиция при которой пассивные участники процесса не стараются отстаивать и синхронизировать собственные интересы с интересами оппонентов, удаляет их от достижения целей защиты прав своих граждан-мигрантов.

Организация деятельности Совета возлагается на Председателя и Секретариат.

Председательство в Совете осуществляется поочередно каждым членом Совета. Избрание Председателя осуществляется на основе принципа ротации. Срок исполнения полномочий Председателем составляет один год. В особых случаях по решению Совета срока председательства может быть продлен. Сопредседателями совета являются предшествующий и последующий председатели Совета.

Председателю вменяется в обязанности:

- осуществление общего руководства деятельностью Совета;
- проведение заседаний Совета;
- подписание и направление от имени Совета документов в правительства государств – участников СНГ;
- представление Совета в органах СНГ;
- поддержание и развитие по поручению Совета контактов с другими организациями на уровне их рабочих (исполнительных) органов в пределах своей компетенции;
- содействие обеспечению взаимодействия между миграционными органами государств – участников СНГ;
- осуществление иных действий, связанных с обеспечением деятельности Совета.

Функции Секретариата Совета выполняет миграционный орган государства, руководитель которого является председателем Совета, во взаимодействии с Исполнительным комитетом СНГ и Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ.

В качестве членов в Совет входят руководители миграционных органов государств – участников СНГ, определяемые самим государством. Каждому государству при принятии решений представляется в Совете один голос.

Заседания Совета проводятся, как правило, два раза в год. Вопросы и предложения для рассмотрения Советом готовят миграционные органы государств – участников СНГ. При этом не приветствуется постановка вопросов без их предварительной проработки. От инициатора постановки проблемы требуется представить в совет проект документа или хотя бы его концепцию. Решение о включении вопроса в повестку дня принимается Советом по результатам критической оценки его актуальности и степени проработанности. Механизм принятия решений Советом варьируется в зависимости от степени важности (серьезности) вопроса. Так, например, решения Совета по принципиальным вопросам принимаются при отсутствии официального возражения хотя бы одного из государств – участников. В случае поступления подобных возражений они расцениваются как препятствующие принятию решения. Вместе с тем при поступлении заявления о незаинтересованности любого члена Совета в решении менее важного вопроса, оно не расценивается как препятствие для принятия решения. Впоследствии этот член Совета может также присоединиться к принятому решению.

Основными направлениями деятельности Совета являются:

– определение приоритетных направлений сотрудничества в сфере регулирования миграционных процессов в государствах – участниках СНГ в целях выработки согласованной миграционной политики в рамках СНГ;

– содействие выработке единых подходов в целях гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ в сфере миграции;

– координация взаимодействия миграционных и иных заинтересованных органов государств – участников СНГ по основным направлениям миграционной политики;

– содействие обеспечению защиты прав и законных интересов мигрантов, являющихся гражданами государств – участников СНГ и лицами без гражданства, постоянно проживающими в государствах – участниках СНГ;

– содействие интеграции банков данных государств – участников СНГ по учету иностранных граждан и лиц без гражданства;

– содействие реализации принятых межгосударственных и межправительственных документов в сфере миграции государств – участников СНГ.

В целях реализации основных направлений деятельности Совет осуществляет следующие функции:

– разработка целевых программ по приоритетным направлениям сотрудничества миграционных органов государств – участников СНГ;

– выработка единых подходов по гармонизации национальных законодательств государств – участников СНГ в сфере миграции;

– координация взаимодействия миграционных и иных заинтересованных органов государств – участников СНГ в обеспечении защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей;

– разработка с уполномоченными органами государств – участников СНГ согласованных предложений по проведению мероприятий по противодействию незаконной миграции;

– координация работ по введению в действие документов, удостоверяющих личность граждан государств – участников СНГ и лиц без гражданства, постоянно проживающих в государствах – участниках СНГ, содержащих биометрические данные;

– осуществление взаимодействия с соответствующими органами государств – участников СНГ, другими органами СНГ, а также международными и неправительственными организациями и обще-

ственными объединениями по вопросам, входящим в компетенцию Совета;

- рассмотрение хода реализации документов, принятых в рамках СНГ в сфере миграции;

- рассмотрение хода и итогов реализации миграционными органами государств – участников СНГ решений Совета;

- содействие взаимному обмену опытом и информацией между миграционными органами государств – участников СНГ, в том числе оказание методической помощи;

- рассмотрение вопросов организации подготовки и повышения квалификации кадров для миграционных органов государств – участников СНГ;

- осуществление иных функций, входящих в компетенцию Совета.

Совет имеет право:

- вносить предложения на рассмотрение Совета глав государств, Совета глав правительств СНГ и Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ;

- принимать в рамках своей компетенции решения, направленные на развитие сотрудничества миграционных органов государств – участников СНГ;

- координировать деятельность органов отраслевого сотрудничества СНГ по вопросам в сфере миграции, находящимся в компетенции Совета;

- создавать постоянные или временные рабочие группы;

- привлекать ученых и специалистов;

- решать иные вопросы, входящие в его компетенцию.

В качестве еще одного специализированного миграционного органа можно рассматривать Совместную комиссию государств – участников Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией. Она создана Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств, которое было подписано в городе Чолпон-Ате 16 апреля 2004 года.

Проблема борьбы с незаконной миграцией является одной из самых злободневных для огромного количества стран. Не обошла она стороной и постсоветское пространство. Серьезность и масштабы проблемы обусловили ее обособление в качестве самостоятельного предмета ведения Содружества Независимых Государств.

Совместная комиссия создана в целях развития взаимодействия в предупреждении и пресечении незаконной миграции и является консультативно-совещательным органом правительств государств – участников Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 года.

Острота решаемой Совместной комиссией проблемы была обозначена еще на этапе подписания Соглашения. В нем участниками было отмечено, что незаконная миграция, представляет угрозу общественной и национальной безопасности, экономической стабильности, способствует осложнению криминогенной обстановки и мешает обеспечению прав и законных интересов граждан.

В состав Совместной комиссии вошли полномочные представители правительств Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Украины. На правах наблюдателя в работе комиссии принимает участие представитель Азербайджанской Республики.

Осознание субъектами необходимости выстраивания консолидированной политики борьбы с незаконной миграцией нашло отражение как на звании «Совместная комиссия», так и в задачах этого совещательного органа:

- развитие сотрудничества государств – участников Соглашения в противодействии незаконной миграции;
- подготовка рекомендаций по разработке проектов международных договоров о противодействии незаконной миграции;
- содействие информационному обмену в области противодействия незаконной миграции;
- анализ и обмен опытом работы по противодействию незаконной миграции;
- разработка рекомендаций по профилактике незаконной миграции.

В этих целях Совместная комиссия:

- подготавливает предложения и рекомендации по гармонизации национального законодательства государств – участников Соглашения в области борьбы с незаконной миграцией; совершенствованию миграционного контроля; подготовке и повышению квалификации кадров органов государств – участников Соглашения, занимающихся вопросами борьбы с незаконной миграцией; формированию

и использованию государственных и межгосударственных информационных учетов в сфере незаконной миграции для выполнения идентификационных и информационно-аналитических задач;

- осуществляет обмен информацией о миграционной ситуации в государствах, национальном законодательстве государств – участников Соглашения в области миграции и об изменениях в нем, имеющих международных договорах о миграции;

- обобщает международный опыт деятельности в области борьбы с незаконной миграцией;

- организует совместные семинары и конференции;

- осуществляет обмен нормативно-правовыми актами, учебной, методической и специальной литературой;

- предоставляет правительствам государств – участников Соглашения отчеты о проделанной работе;

- разрабатывает предложения и меры по формированию и расширению легальной миграции.

Она также выполняет другие задачи и функции, связанные с реализацией Соглашения.

7.2. Перспективы сотрудничества в сфере государств – участников Содружества Независимых Государств

Следует отметить, что на первых порах своего существования государства – участники Содружества Независимых Государств были в большей степени обеспокоены решением собственных, в том числе миграционных проблем. На этом этапе все их усилия были направлены на создание собственного правового миграционного поля. Указанная ситуация стала результатом стихийно возникающих проблем, связанных с необходимостью разграничения статуса лиц до сих пор являвшихся согражданами. Дополнительные сложности возникали в связи с отсутствием институтов и механизмов решения ранее неизвестных миграционных проблем.

Первые попытки сформулировать собственное миграционное законодательство были весьма схожи у различных государств, что обусловлено идентичностью правового мышления, формировавшегося долгое время в одних и тех же исторических условиях. Дополнительную схожесть вновь создаваемым институтам придавало участие в их формировании специализированных международных организаций.

Вместе с тем государствами-участниками Содружества Независимых Государств достаточно рано осознается невозможность локализовать трансграничные миграционные процессы и разрешить проблемы в изоляции друг от друга.

Так, на основе объективно складывающихся проблем, закладывается организационно-правовая основа сотрудничества Содружества в области миграции.

Первостепенной задачей Содружества становится упорядочение трудовых отношений граждан. В 1994 году принимается Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов. В нем нашли отражение основные права трудовых мигрантов. Кроме того, были сформулированы направления сотрудничества государств в сфере трудовой миграции. В последствии в продолжение Соглашения были приняты множественные договоры по указанной проблематике.

Следующей сферой сотрудничества в рамках Содружества становится борьба с незаконной миграцией. Актуальным становится вопрос обеспечения национальной безопасности государств и начинается работа над созданием межгосударственного правового механизма противодействия недобросовестным мигрантам. В него вошли:

- Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (1998 год);

- Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства – участники Соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции (2000 год);

- Решение Совета глав правительств СНГ о создании Совместной комиссии государств – участников Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 года (2004 год);

- Концепция сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции (2004 год);

- Программа сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2006–2008 годы (2005 год);

- Заявление об активизации сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией (2006 год);

– Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2009–2011 годы (2008 год);

– Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2012–2014 годы (2011 год);

– Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 годы (2014 год) и др.

Решая вопрос выставления заслона незаконной миграции, Содружеством фактически была заложена основа взаимодействия в области миграционного контроля, учета иностранных граждан, незаконно пребывающих на их территориях, выработки механизма депортации, гармонизации национального законодательства и обмена информацией о незаконной миграции.

Сегодня мы можем констатировать, что в целом Содружество ведет консолидированную, согласованную политику по целому ряду вопросов миграции.

Наконец приходит осознание необходимости миграции для социально-экономического развития стран в целом и отдельных их регионов. Страны с более развитой экономикой благодаря миграционному притоку получают возможность стабилизировать демографическую обстановку. В свою очередь в странах с менее благополучной экономикой, благодаря эмиграции трудовых ресурсов обеспечивается приток капитала.

Одновременно с положительным эффектом, миграция является носителем и отрицательного воздействия. На протяжении многих лет наиболее массовые потоки мигрантов на территории Содружества устремлены в Российскую Федерацию. Кроме России положительное сальдо в объемах трудовой миграции имеют только Казахстан и Беларусь. В остальных государствах объем трудовой миграции характеризуется стабильно отрицательными показателями. И эти тенденции негативны для обеих сторон. Вместо активного роста экономики в странах с массовой трудовой миграцией, наблюдается ее стагнация. Пропадает необходимость поощрения развития рынка труда, поскольку он переполнен «предложением». При этом в тех странах, откуда в массовом порядке выезжает население, происходит потеря квалифицированной рабочей силы – научной и технической интеллигенции, высококвалифицированных работников.

Все это свидетельствует о том, что несмотря на значительную проделанную работу в создании консолидированной миграционной политики, государства – участники СНГ еще достаточно далеки от поставленных ими же самими целей. И только поступательное развитие наших взаимоотношений позволит упорядочить потоки мигрантов.

Очередной этап в развитии межгосударственных отношений в области миграции нашел закрепление в Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств (2007 год) и Стратегии экономического развития СНГ на период до 2020 года (2008 год).

Анализ перечисленных документов позволяет выделить основные направления сотрудничества в области миграции на постсоветском пространстве:

- создание предпосылок для проведения согласованной миграционной политики;
- заключение двусторонних и многосторонних соглашений о сотрудничестве по наиболее проблемным вопросам миграции (обмен данными, реадмиссия и т. д.);
- формирование устойчивой тенденции толерантного отношения принимающего сообщества к мигрантам при взаимном уважении к нормам права, традициям, культуре и языку государств – участников СНГ;
- формирование единого рынка труда, посредством внедрения эффективных финансово-экономических и нормативно-правовых регуляторов;
- создание эффективного механизма организованного привлечения и использования труда иностранных граждан, синхронизирующего количественные и качественные потребности принимающего государства и интересы трудовых мигрантов;
- противодействие незаконной миграции.

Нельзя сказать, что перечисленные направления являются новационными. Работа по ним ведется на протяжении всего периода сотрудничества в миграционной сфере на территории государств-участников СНГ. Они выступают в качестве ориентиров для принятия конкретных мер.

Так, в целях реализации перечисленных приоритетов на постоянной основе осуществляются следующие мероприятия:

1. На основе совместно выработанных в рамках сотрудничества предложений, с учетом изменяющейся миграционной ситуации акту-

ализируется национальное право. Создаются и совершенствуются механизмы реализации новых и уже существующих правовых норм.

2. С учетом сближающихся точек зрения на общие миграционные проблемы заключаются международные соглашения. В целом в рамках СНГ на двусторонней основе заключено более ста таких соглашений. Заключаемые соглашения носят как общий¹, так и частный характер регулирования миграционных вопросов (борьба с незаконной миграцией², порядок пребывания на территории иностранных граждан³, свобода передвижения⁴, о трудовой миграции⁵, двойное гражданство⁶, о реадмиссии⁷ и др.).

2. В рамках Организации Договора о коллективной безопасности и деятельности органов внутренних дел в приграничных регионах проводятся оперативно-профилактические мероприятия и специальные операции по противодействию незаконной миграции и торговле людьми.

¹ Например, Меморандум о взаимопонимании между Федеральной миграционной службой Министерства внутренних дел Российской Федерации и Миграционной службой Республики Молдова по вопросам миграции (17.03.2003 г.).

² Например, Соглашение между Федеральной миграционной службой России полицией Республики Армения о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией (06.12.2010 г.).

³ Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Армения и граждан Республики Армения на территории Российской Федерации (11.07.2014 г.).

⁴ Например, Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств-участников Союзного Государства (24.01.2006 г.).

⁵ Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации (19.07.1994 г.).

⁶ Например, Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (07.09.1995 г.).

⁷ Сегодня такие договоры заключены между Российской Федерацией и Республикой Армения, Киргизской республикой, Украиной, Республикой Узбекистан и др.

3. Как результат совместной деятельности по противодействию незаконной миграции:

- совершенствуются механизмы принудительной миграции (административного выдворения, депортации, реадмиссии);
- осуществляется обмен информацией о лицах, въезд которых на территорию того или иного государства запрещен или ограничен;
- совершенствуются административные процедуры принятия решений о сокращении иностранцам сроков пребывания, аннулировании разрешений на временное и постоянное проживание, на трудовую деятельность.

4. Осуществляется контроль за миграцией граждан государств с повышенной экстремистской и террористической активностью. Ведется совместная работа, направленная на недопущение террористических актов.

5. Развивается информационное пространство через формирование информационных систем в области миграции и предоставление удаленного доступа правоохрнительным органам сотрудничающих государств.

6. Проводятся мероприятия, направленные на информирование мигрантов о складывающейся миграционной обстановке и изменениях в правовом регулировании вопросов миграции.

7. Формируется общее миграционное пространство между Российской Федерацией и Республикой Беларусь. Сближение политико-правовых систем государств-участников СНГ осуществляется не только через региональные организации сотрудничества (Таможенный союз, Единое экономическое пространство), но и через взаимодействие в рамках международных организаций.

8. Проводятся мероприятия, направленные на повышение профессионализма сотрудников органов внутренних дел, участвующих в миграционном контроле. Активно вовлекаются в эту деятельность взаимодействующие правоохрнительные органы.

Завершении хочется отметить, что Содружество Независимых Государств вышло на качественно иной уровень как внутригосударственного, так и международного развития. В этих условиях участникам управления миграционными процессами на постсоветском пространстве следует шире смотреть на сотрудничество. Пришло время пересмотреть стратегию такого взаимодействия в пользу развития общего межгосударственного миграционного пространства взамен удовлетворения индивидуальных интересов конкретного региона.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Охарактеризуйте правовое положение Совета Министров внутренних дел государств – участников СНГ.
2. Назовите задачи Совета Министров внутренних дел государств – участников СНГ.
3. Перечислите полномочия Совета Министров внутренних дел государств – участников СНГ.
4. Дайте характеристику организационно-правовым основам деятельности Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств.
5. Перечислите обязанности Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств.
6. Назовите основные направления деятельности Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств.
7. Назовите основные функции Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств.
8. Охарактеризуйте правовой статус Совместной комиссии государств – участников Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией.
9. Перечислите задачи Совместной комиссии государств – участников Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией.
10. Назовите основные направления сотрудничества в области миграции на постсоветском пространстве.

Глава 8. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ СЕЛЕКЦИИ ИНОСТРАННОЙ МИГРАЦИИ

Учебные вопросы:

8.1. Основные международные критерии отбора иммигрантов.

8.2. Зарубежный опыт формирования избирательной иммиграционной политики.

8.1. Основные международные критерии отбора иммигрантов

В целях систематизации и упорядочения процедурных вопросов, связанных с легализацией иммигранта на территории принимающего государства, законодательством декларируются условия и критерии получения не только разрешения на проживание, но и отдельных статусов в рамках долгосрочной миграции — трудовой, вынужденной и др.

В качестве критериев селекции долгосрочной миграции в мировой практике в разные исторические отрезки времени, особо выделяются следующие:

1. Этническая принадлежность;
2. Законопослушность;
3. Состояние здоровья;
4. Финансовое благополучие;
5. Образованность (грамотность).

Большинство стран придерживается матричного подхода, выстраивая систему требований, предъявляемых к конкретной категории иностранных граждан в зависимости от цели их въезда в страну. Она выступает своего рода шаблоном, по которому сверяются качественные характеристики потенциального нового жителя. При соблюдении всех условий (совпадении с матрицей) государство (Германия, США, Франция) санкционирует проживание иностранного гражданина. Принцип такого селекционного отбора можно сформулировать как: «иммигрировать можно всем, кому не запрещено». Такой способ управления миграцией эффективен в отношении конкретных ее видов. При бизнес-иммиграции (инвестиционной) необходимость осуществлять отбор кандидатов, их ранжирование отсутствует как таковая. Это единичный вид миграции. Ощутимые экономиче-

ские выгоды от нее заставляют государства ограничиться истребованием от соискателя исполнения формальных, как правило финансовых, требований. Не представляется возможным выстраивание рейтингов кандидатов на переселение в рамках семейной или вынужденной миграции. С правовой точки зрения каждый имеет право на защиту жизни и здоровья, на воссоединение семьи. Эти права принадлежат всем в равной степени. И при условии принятия положительного решения о признании лица в статусе вынужденного или семейного иммигранта ему гарантируется резидентство.

Вместе с тем количество иностранных граждан, которое может принять государство без негативных последствий для экономики в целом и рынка труда в частности, а также социально-политической обстановки, ограничено и индивидуально для каждой страны. В этой связи законодательством государств как правило в дополнение к имеющимся условиям, устанавливаются квоты (пределы допустимого количества переезжающих лиц в конкретный отрезок времени). Квоты не следует рассматривать как способ селекции миграции ввиду дефекта целеполагания. Предназначение квоты — количественно ограничить приток иностранных граждан в страну исходя из ее социально-экономических потребностей и возможностей в данный период. Квота расходуется в порядке очередности без каких-либо дифференциаций и является ограничительным, а не селекционным механизмом обеспечения миграционной политики государства.

Наиболее часто о селекционном подходе говорится в законодательстве, регулирующем трудовую и в первую очередь квалифицированную миграцию. Только в рамках данного подвида миграции можно говорить о неравенстве кандидатов, обусловленном разным уровнем их профессиональной компетентности и способности к адаптации в принимающей социальной среде. При квалифицированной трудовой миграции особо возрастает роль образования, опыта работы по профессии, умения свободно объясняться на государственном языке. Такая миграция является добровольной и преследует цель взаимного удовлетворения потребностей государства в укреплении экономики страны высокопрофессиональной рабочей силой и иностранного гражданина в лучших условиях реализации своего потенциала. Она формируется под влиянием законов рыночной экономики. Государство, обладающее «спросом», в целях наилучшего обеспечения собственных социально-экономических потребностей должно выстроить

эффективную систему оценивания «предложения» со стороны иностранных граждан.

В отдельных государствах, относящихся как правило к странам классической иммиграции, наряду с традиционными, внедрена и активно используется балльная система отбора таких иностранных граждан (Австралия, Великобритания, Гонконг, Дания, Канада, Новая Зеландия, Япония). В настоящее время именно она рассматривается международным сообществом как наиболее перспективная для внедрения в национальное миграционное право.

8.2. Зарубежный опыт формирования избирательной иммиграционной политики

Среди государств с традиционной системой селекции иммиграции особо выделяются Соединенные Штаты Америки¹.

США по праву считается государством с богатейшей миграционной историей. На протяжении нескольких столетий формировалось американское законодательство о миграции. В разные времена последовательно наращивались ограничительные меры в отношении миграции в страну. На смену им приходили периоды так называемой «оттепели».

В конце 19 века впервые принимается закон запрещающий въезд в страну китайским рабочим. Позднее список нежелательных этнических групп пополняется индийцами и японцами. В Законе о квотах устанавливались ограничения на количество принимаемых в год иностранных граждан в отдельности по каждой этнической группе. В середине прошлого века, когда миграция уже рассматривается не столько как угроза национальной безопасности, сколько как механизм обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, принимается ряд законов поощряющих национальную миграцию. Так, Закон о привлечении брасеро² предусматривал финансовую поддержку штатам, в целях поощрения трудовой миграции мексиканцев. Далее, поощрительные меры устанавливаются

¹ Подготовлено на основе материалов официального сайта Государственного департамента

США и Службы гражданства и иммиграции США // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.state.gov/>; URL: <https://www.uscis.gov/>

² Божко Л.П. Зарубежная практика регулирования межрегиональной трудовой мобильности // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 4. С. 72–74.

в отношении ранее признаваемых «нежелательными» китайцев. Они приобретают право на получение американского гражданства вне квот и ограничений.

В 19-м же веке принимается акт, в котором сформулированы ограничения на въезд в США лицам, совершившим преступления, больным инфекционными заболеваниями (а позднее и эпилепсией), а также тем, кто не способен подтвердить наличие средств к существованию.

Наиболее тяжело в миграционное законодательство входили нормы, устанавливающие требования грамотности иностранных граждан. Несмотря на неоднократные законодательные инициативы эти предложения отклонялись Президентом вплоть до начала 20 века.

Тенденции отбора, прочно укоренившиеся в современном американском законодательстве, берут начало в Законе об иммиграции и национальности 1952 года. В нем были зафиксированы квоты для разных категорий иммигрантов. Подчеркивалось, что преимуществом обладают переселенцы - близкие родственники граждан США и высококвалифицированные специалисты. Аналогичный закон 1990 года окончательно сформулировал правила миграции в США, действующие по настоящее время. В нем получил закрепление принцип этнического разнообразия. Суть которого заключается в особых преференциях для представителей редких для Соединенных Штатов Америки этнических групп переселенцев.

В этой связи интересна введенная в 1990 году лотерея миграционных виз США. Надо отметить, что это не первый опыт решения общегосударственных задач популистскими методами¹. Лотерея направлена на привлечение в страну иностранных граждан из стран с традиционно низким уровнем эмиграции в США. Для участия в лотерее нужно иметь происхождение страны, из которой в Соединенные Штаты за последние пять лет в совокупности эмигрировало менее пятидесяти тысяч граждан. Иностранец, кроме того, должен иметь среднее образование или два года опыта работы по профессии по которой требуется более двух лет подготовки. Участ-

¹Аналогично в 19 веке согласно «Хомстед акт» сельскохозяйственные земли периодически передавались государством в свободный оборот за символическую цену в 18 долларов. Для того что бы получить такой участок требовалась удача соискателя. Необходимо было первым по сигналу занять участок, обозначив свое владение воткнутой в землю флагом.

никам одного и того же географического региона присваивается отдельный код. Это делается для того, чтобы жители каждого региона соревновались лишь друг с другом, а не с жителями другой географической зоны, за то количество виз, которое отводится каждому региону. Компьютерная программа методом случайного распределения ежегодно выбирает из числа соискателей пятьдесят пять тысяч человек, получающих визу для постоянного проживания в США в качестве приза.

Благодаря лотерее Соединенные Штаты сохраняют авторитет полиэтнического государства, развивают непопулярную миграцию и создают вокруг институтов резидентства и гражданства США ореол мечты, желанного приза, что безусловно способствует миграционной привлекательности страны.

Лотерея – нетрадиционный, можно сказать исключительный, способ отбора мигрантов для проживания в США. Общими основаниями получения статуса резидента являются:

- родственные связи с гражданами или резидентами США;
- устройство на постоянную работу;
- получение убежища.

Как правило, по каждому из оснований получения разрешения на проживание в США устанавливаются квоты. Подтверждение перечисленных статусов требует от соискателя серьезной подготовки, предусматривающей прохождение промежуточных стадий легализации, которые в свою очередь также предполагают селекцию и квотирование. Несмотря на то, что институт квотирования семейной миграции не может рассматриваться как механизм селекции, интересна практика его применения с точки зрения возможности имплементации в российскую миграционную политику в отдельных направлениях основывающуюся на квотировании.

В реализации долгосрочной иммиграционной политики США делает ставку на международный принцип поощрения воссоединения семей. В целях расстановки приоритетов количество выдаваемых разрешений на проживание по данному основанию и сроки варьируются в зависимости от степени родства:

1. К первой степени родства относятся совершеннолетние дети гражданина США в возрасте от двадцати одного года и старше. В этой категории ежегодно выдается двадцать три тысячи четыреста виз на постоянное проживание. Срок ожидания такой визы составляет от года до пяти лет.

2. Вторую степень родства образуют близкие родственники (супруги, малолетние дети, дети в возрасте до двадцати одного года и не состоящие в браке) резидента США (законно постоянного проживающего лица). Это наиболее многочисленная категория семейной миграции. По ней ежегодно предусмотрена выдача почти восьмидесяти восьми тысяч виз. Сроки как правило варьируются от одного до четырех лет.

3. Третью степень родства составляют состоящие в браке дети граждан США. Аналогично первой категории ежегодно таким иностранцам выдается до двадцати трех тысяч четырехсот виз на постоянное проживание. Сроки ожидания таких виз могут составлять до десяти лет.

4. К четвертой степени родства относятся сестры и братья гражданина США в возрасте старше двадцати одного года, их супруги и несовершеннолетние дети. Количество ежегодно выделяемых по этому основанию виз достаточно велико – до шестидесяти пяти тысяч. Однако, количество желающих настолько велико, а процедуры подтверждения родства настолько сложны, что сроки ожидания таких виз достигают десяти лет.

Примечательно, что неиспользованные в той или иной категории квоты могут перераспределяться среди других групп мигрантов.

Устанавливаемые ограничения касаются конкретных категорий родственников. Они не затрагивают долгосрочную иммиграцию прямых родственников граждан США, к которым относятся супруги, неженатые дети в возрасте до двадцати одного года, родители взрослых детей - граждан США, вдовы и вдовцы супругов - граждан США.

Для семейной долгосрочной миграции принципиальным является наличие ходатайства от родственника (спонсора).

Характеризуя механизм квотирования семейной миграции в США следует отметить тот факт, что он не предполагает дифференциацию или какой-либо рейтинг внутри каждой конкретной группы. Очередь из кандидатов на получение визы на постоянное проживание формируется по мере подачи ими и рассмотрения уполномоченными органами предусмотренного законодательством пакета документов. Если решение положительное, а квота на текущий год по данной категории родства израсходована то соискателям, согласно очередности, может быть предоставлена виза на постоянное проживание посредством перераспределения квот из другой категории

родства либо позднее. Таким образом, в данной категории долгосрочной миграции дифференцировать механизм расходования квот не представляется возможным. С точки зрения семейной миграции, все соискатели в своей категории родства равны и рано или поздно получают визу на постоянное проживание. Ожидая получение визы им необходимо уведомлять миграционные органы об изменении персональных данных, а также обстоятельств, с которым законодатель связывает возможность постоянного проживания на территории США. Отслеживать продвижение очередности получения визы соискатели могут по публикациям в журнале «Визовый Бюллетень» Государственного Департамента США.

Характеризуя критерии отбора в рамках трудовой миграции в США, следует отметить, что иностранный гражданин имеет право работать в стране при наличии визы. Рабочие визы делятся на временные и постоянные.

Временная виза, как правило, выдается по ходатайству работодателя и позволяет работать именно у него. По окончании срока действия временной визы иностранец должен покинуть страну.

В отличие от временной трудовой визы, постоянная дает право получения вида на жительство, а в последствии даже ходатайствовать о приобретении гражданства.

Механизм выдачи постоянной рабочей визы в США является квотируемым. Количество выдаваемых разрешительных документов для всех категорий таких лиц не может превышать сто сорок тысяч в год. Примечательно, что совокупная квота виз семейной миграции составляет около двухсот тысяч в год, что свидетельствует о большем ориентировании американской миграционной системы на адаптированную миграцию.

На стадии оформления документов соискатель визы должен подтвердить намерение работодателя нанять его на работу (приглашение, договор и т. д.). От обязанности подтверждать наличие потенциального работодателя освобождаются иностранные граждане, трудовая деятельность которых совпадает с национальными интересами США¹.

¹ К таковым законодательство США относит развитие экономики; улучшение условий труда и занятости населения; улучшение образования детей и взрослых; создание комфортных жилых условий для молодежи, безработных, бедных и пенсионеров; улучшение экологии государства.

Следует также упомянуть, что впоследствии такой переселенец не «привязан» к конкретному работодателю и в случае потери работы не обязан покидать территорию страны.

Важным моментом в получении визы является прохождение согласования в Департаменте труда. На этом этапе проводится проверка на предмет выявления кандидатов на данную вакансию из числа граждан США или иностранных граждан уже постоянно проживающих на территории государства. Так же, как и в Российской Федерации, в США имеется свой список приоритетных профессий, в которых в первую очередь нуждается экономика страны. Кандидат, намеревающийся устроиться на работу по специальности входящей в этот список, освобождается от обязанности проходить согласование в Департаменте труда.

В рамках рассмотрения ходатайств о предоставлении постоянных трудовых виз преимуществом обладают иностранные граждане:

- имеющие выдающиеся способности в науке, образовании, бизнесе, спорте или искусстве, именитые профессора и международные менеджеры (поощрение данного вида миграции способствует усилению авторитета США в отдельных отраслях науки, культуры, спорта);

- имеющие степень магистра;

- имеющие исключительные способности (к ним относятся лица, достижения которых не могут рассматриваться как выдающиеся, но в общей оценке среди равных, явно выделяющиеся);

- получившие диплом бакалавра на территории США не ранее одного года и не позднее трех лет;

- служителей культа;

- инвесторы (для данной категории установлено требование о вложении в американскую экономику от пятисот тысяч до миллиона долларов США).

Об исключительных способностях иностранного гражданина может свидетельствовать высокий уровень образования; наличие ученых трудов; награды за достижения в области профессиональной деятельности. В качестве доказательств исключительных способностей властями как правило рассматриваются рекомендательные письма от организации, в которой работал заявитель; дипломы и свидетельства о полученном образовании; лицензия, дающая право работать в выбранной профессиональной области; сведения о повышенной зарплате; членство в творческих союзах и объединениях;

свидетельства признания за заслуги в развитии искусства или других областях деятельности¹.

Следует также упомянуть, что преимущество предоставляется не любому инвестору. Под льготные условия подпадают предприниматели, вкладывающие средства в агрохозяйство либо в развитие предприятий, в кризисных с точки зрения экономики регионах. Дополнительным требованием к деятельности такой категории является создание не менее десяти рабочих мест для постоянного населения страны.

Серьезным потенциалом в обеспечении селективности долгосрочной миграции обладает образовательная миграция. Само по себе обучение в образовательных организациях США дает право лишь на получение на период учебы временной визы. Вместе с тем по окончании срока ее действия (не ранее чем через год и не позднее чем через три года) иностранный гражданин, получавший образование в Соединенных Штатах имеет право подать заявку на получение статуса постоянного резидента. Образовательная миграция, и это признается всеми странами, обладает серьезнейшим потенциалом в решении миграционных, демографических и социально-экономических проблем. Остающиеся в государстве по окончании обучения студенты в полной мере адаптированы с точки зрения имеющегося образования к отечественным сферам производства и обеспечивают рынок труда квалифицированной рабочей силой. Немаловажным аспектом является и то, что за период обучения они уже адаптировались к окружающему социуму и не нуждаются в дополнительных мерах адаптации и социальной поддержки.

Самостоятельным основанием получения разрешения на постоянное проживание на территории США является признание беженцем. Ежегодно Президент определяет количественные показатели для принимаемых в стране беженцев. При Рональде Рейгане в 80-е годы прошлого века квота на прием беженцев в США достигала двухсот семнадцати тысяч человек в год. При президентах Джордже Буше-младшем и Бараке Обаме квоты на прием беженцев колебались от семидесяти до восьмидесяти тысяч человек в год. В 2016 году в США по этой программе перебрались почти девяносто пять ты-

¹ Закон США для новых иммигрантов. М.: Издательская группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998.

сяч человек¹. В 2018 году по информации Государственного Департамента США из трехсот десяти тысяч заявок одобрено не более тридцати тысяч при законодательно установленной годовой квоте в сорок пять тысяч². В 2019 году такая квота составила тридцать тысяч человек³.

Примечательно, что помимо верхней границы приема есть и лимиты, установленные для каждого региона отдельно.

Сам по себе статус беженца автоматически не влечет предоставление разрешения на постоянное проживание. Однако, представители данной группы могут претендовать на право постоянного жительства в США спустя год после получения разрешения на въезд в качестве беженца.

Обобщая сказанное можно сделать вывод о том, что в США достаточно активно используется механизм квотирования долгосрочной миграции. К соискателям статуса «резидента» предъявляются жесткие требования, требующие документального подтверждения и длительной проверки. После прохождения необходимых процедур потенциальный переселенец «становится в очередь» за искомой квотой. Как такового ранжирования списков соискателей законодательством США не предусмотрено. Вместе с тем существует ряд категорий для которых устанавливается «преимущественное право получения разрешения на проживание».

Селекционный механизм применяется в стране исключительно в сфере экономической миграции.

Подчеркивая богатый опыт в управлении процессами переселения, селективную миграционную политику американского государства тем не менее нельзя назвать стабильной. В 2017 году администрация Президента США в очередной раз обратилась к вопросам обсуждения миграционной повестки.

Среди существенных изменений в миграционной политике принятых в последнее время, можно упомянуть ограничение на

¹ США не будут предоставлять статус беженца жертвам бытового насилия и преступности // Официальный сайт ТАСС. – 12 июня 2018 г.

² США в полтора раза снизят квоту на прием беженцев // Коммерсант. – 18 сентября 2018 г.

³ США не будут предоставлять статус беженца жертвам бытового насилия и преступности // Официальный сайт ТАСС. – 12 июня 2018 г.

въезд в страну жителям определенных стран¹. Официальным предлогом введения таких ограничений названа необходимость обеспечения национальной безопасности государства. В реальности, за таким решением усматривается мотив оказания политического давления на эти страны. В этой связи рассматривать данное решение как способ обеспечения селективности миграции объективно невозможно.

В отличие от других стран, возможность долгосрочной миграции в Германию не обусловлена какими-либо квотами или рейтингами. Для получения статуса долгосрочного мигранта достаточно соответствовать конкретным условиям миграции в страну. Долгосрочная миграция на территорию Федеративной Республики Германия² иностранных граждан осуществляется в соответствии с Законом о проживании, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан³.

По общему правилу, для долгосрочного пребывания на территории государства иностранный гражданин должен получить разрешение на пребывание или разрешение на постоянное проживание в Германии. Для стран с визовым режимом въезда дополнительно требуется получение до пересечения границы национальной визы.

Разрешение на пребывание представляет собой документ, позволяющий проживать на территории Германии в течение срока, определяемого целью такого пребывания⁴. Наиболее распространенными основаниями обращения иностранных граждан за разрешением на пребывание являются учеба, трудовая или предпринимательская деятельность, воссоединение семьи. При сохранении обстоятельств по которым получено разрешение на пребывание оно может продлеваться. Количество таких продлений законодательством Германии не оговаривается. При продлении сроков пребывания учитывается выполнил ли иностранный гражданин обязательства по адаптации и интеграции в принимающее сообщество. Если он не сможет

¹ В этот список вошли граждане Ирана, Йемена, Ливии, Сирии, Сомали, КНДР, Чада и также отдельным категориям граждан Венесуэлы.

² Подготовлено на основе материалов официального сайта Представительства Германии в России // <http://www.gesetze-im-internet.de>

³ Официальный сайт Представительства Германии в России.

⁴ Закон о проживании, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан. § 7.

подтвердить прохождение интеграционных курсов, то продление его пребывания в Германии возможно на срок не более одного года.

Право на постоянное проживание подразумевает разрешение на бессрочное проживание на территории Германии.

Получение права на постоянное проживание обусловлено выполнением соискателем разрешения на постоянное жительство ряда законодательно установленных требований. Среди них¹:

- он должен проживать на территории Германии в течение пяти лет в качестве резидента (для лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью срок такого непрерывного проживания сокращается до трех лет);

- он должен подтвердить наличие у него достаточных средств к существованию;

- необходимо подтвердить уплату им в прошедшие пять лет (не менее шестидесяти месяцев) резидентства взносов в фонды пенсионного страхования;

- в течение трех лет предшествующих обращению за разрешением на постоянное проживание иностранный гражданин не подвергался судебному преследованию за совершение деяний, посягающих на общественный порядок или безопасность;

- у соискателя имеется разрешение на осуществление трудовой деятельности;

- он на достаточном уровне владеет немецким языком, а также знает основные законы и правила проживания в Германии;

- у иностранного гражданина имеются доказательства наличия жилой площади достаточной для проживания его и членов семьи².

Разрешение на постоянное проживание в Германии может осуществляться в двух формах. Во-первых, это разрешение на оседлость непосредственно в Германии. Во-вторых, разрешение на постоянное проживание в Европейском Союзе.

Первоочередным правом на получение разрешения на постоянное проживание в Германии обладают:

¹ Закон о проживании, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан. § 9.

² Толмачева А.Ю. Миграционный кризис в Евросоюзе 2015–2016 гг.: Этнокультурный аспект. IV-Германия // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – М., ИЭА РАН, 2017. – Вып. 259. С. 8–9.

– этнические немцы, которые вынужденно проживали в других странах и не утратили своих национальных признаков: знания языка, культуры, истории;

- лица еврейской национальности;
- лица, имеющие родственные связи с гражданами Германии;
- бизнес-мигранты;
- вынужденные мигранты.

Германия одной из первых в решении демографических проблем обратилась к потенциалу института соотечественников и еще в 1954 году обнародовала Закон о приеме переселенцев немецкой национальности. В соответствии с нормативным актом, лица, имеющие немецкие корни, получали право беспрепятственного возвращения на историческую родину. Опыт реализации закона об этнических немцах показал его высокую эффективность, обнаружив одновременно отдельные проблемы реализации. Справиться с массовым притоком соотечественников, обеспечив им должную социальную поддержку и интеграцию оказалось непросто. И государство вынужденно ввело ограничительные меры. Въехавшие в Германию после 31 декабря 1992 г. этнические немцы в целях подтверждения национальной идентичности должны предъявить паспорт с записью о национальности «немец» или документы, свидетельствующие о том, что хотя бы один из родителей является немцем или имеет немецкие корни. При этом просто заявить о своей немецкой национальности уже недостаточно. Необходимо дополнительно подтвердить, что соотечественник воспитан в духе национальных традиций и языка. Для этого начиная с 1997 года для них введен обязательный тест на знание национального языка и культуры речи.

Еще одной «национальной доктриной» миграции на территорию Германии следует признать специальную программу, обеспечивающую возможность еврейской иммиграции. Получившим этот статус предоставляется трехгодичное разрешение на пребывание, возможность получить работу или поступить в ВУЗ, бесплатное обучение немецкому языку, социальные пособия и право свободного перемещения в шенгенской зоне. Для иммиграции по «еврейской линии» необходимо представить доказательства еврейской национальности одного или обоих родителей потенциального участника программы переселения. В последние годы иммигрировать по данному основанию в Германию становится все сложнее.

Очевидно смещение приоритетов германской миграционной политики с этнической на трудовую. Новое законодательство об иммиграции особо выделяет высококвалифицированную миграцию. Высококвалифицированные специалисты могут получить статус постоянного жителя сразу после приезда в страну. Жителям стран Евросоюза вообще не нужно получать разрешение на работу в других странах, являющихся его членами. И в этом прослеживается сходство с регулированием трудовой миграцией на постсоветском пространстве.

Интересно, что в рамках одной из программ привлечения квалифицированных специалистов в области информационных технологий, в Германии рассматривался вопрос о введении балльной системы отбора. Однако, в результате долгих обсуждений, было принято решение о сохранении традиционного подхода.

Еще одной особенностью немецкой миграционной политики является ее ярко выраженная адаптационная направленность. Германия не просто предлагает способы адаптации участников долгосрочной миграции. Она обязывает переселенцев под угрозой непродления разрешения на проживание посещать курсы адаптации. Успешность в освоении языковой, культурно-исторической и правовой программы курсов выступает критерием оценки лица при определении его дальнейшего статуса на территории государства.

Рассмотренный выше опыт селекции долгосрочной миграции в целом характерен для большинства развитых стран. Он свидетельствует о том, что на мировой арене сложилась общая концепция отношения к миграции. «Закончился период, когда страны с развитой экономикой пользовались выгодами открытости, в том числе массовой иммиграции, задавая при этом относительно мало вопросов. Видимо, в предстоящие годы иммиграция станет более селективной, и мигранты с более низкой квалификацией станут менее желанными гостями, по крайней мере в качестве постоянных жителей принимающих стран, не говоря уже о возможностях получения ими гражданства этих стран»¹.

¹Пападеметриу Д.Г. Миграция наталкивается на низкие темпы роста // Финансы и развитие. – 2012. – Сентябрь. С. 18.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение понятия «долгосрочная миграция».
2. Назовите категории мигрантов, обладающих первоочередным правом на получение разрешения на постоянное проживание в Германии.
3. Перечислите законодательные требования к лицу, ходатайствующему о получении разрешения на постоянное проживание в Германии.
4. Охарактеризуйте вынужденную миграцию в США.
5. Перечислите категории иностранных граждан, имеющие преимущества в получении трудовой визы на территории США.
6. Перечислите степени родства по законодательству США.

Глава 9. БАЛЛЬНАЯ СИСТЕМА ОТБОРА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Учебные вопросы:

9.1. Цели, задачи и содержание балльной системы отбора.

9.2. Международная практика балльного отбора.

9.3. Практика применения балльной системы отбора в трудовой миграции.

9.1. Цели, задачи и содержание балльной системы отбора

Балльная система отбора иностранных граждан и лиц без гражданства – относительно молодой инструмент управления миграционными процессами. Впервые она начинает применяться в 1967 году в Канаде – миграционном государстве в классическом понимании.

При сохранении традиционного подхода к отбору лиц, приезжающих в гуманитарных целях или в целях воссоединения семьи в Канаде, исторически поощрявшей самоорганизованную миграцию, вновь создается балльный механизм селекции экономической миграции. Практика принятия ежегодного миграционного плана, в котором устанавливались количественные и качественные характеристики потенциальных миграционных потоков, позволила в кратчайшие сроки сместить приоритеты миграционной политики государства с семейной на экономическую миграцию. Изначально в систему оценки были заложены показатели возраста, уровня общего и профессионального образования, опыта работы, знания официальных языков. Чтобы стать иммигрантом, претендент должен не только набрать определенную сумму баллов по перечисленным показателям, но и удовлетворять другим критериям (состояние здоровья, наличие финансовых средств и т. д.).

В 1989 году аналогичная канадской балльная система отбора вводится в Австралии, а в 1991 году — в Новой Зеландии¹.

В начале нынешнего столетия балльная система отбора экономических переселенцев, как наиболее прогрессивная и эффективная из известных, имплементируется в миграционное право Великобритании (2002 г.), Гонконга (2006 г.), Дании (2007 г.) и Японии (2012 г.).

¹Денисенко М. Изменения в иммиграционной политике развитых стран // Отечественные записки. – 2004. – № 4.

Анализ миграционного законодательства стран, придерживающихся балльного подхода к отбору потенциальных новых жителей, позволяет сделать вывод о том, что большинство использует систему их оценки в рамках регулирования трудовой миграции (Великобритания, Гонконг, Дания, Япония). Меньшее количество стран рассматривает балльную оценку как регулятор института постоянного проживания (Австралия, Канада, Новая Зеландия).

В общем понимании, балльная система – это форма отбора, в соответствии с которой мигрант допускается в страну на постоянное проживание (а), для временного проживания (б) или занятости (в) в зависимости от набранных им баллов, измеряющих степень соответствия некоторых характеристик потенциальных мигрантов определенным критериям¹.

Таким образом, балльная система позволяет отобрать таких иммигрантов, которые в наибольшей степени соответствуют текущим потребностям социально-экономического и демографического развития государства, а их квалификационные характеристики подтверждают высокую вероятность адаптации и интеграции в принимающее сообщество.

Исследователями подчеркивается, что балльная система отбора мигрантов наиболее эффективно справляется с комплексным решением миграционных задач государства: экономической (накопление человеческого капитала); демографической (обеспечение прироста, торможение старения населения); социокультурной (поддержка двуязычия в отдельных регионах страны) и геополитической (привлечение мигрантов в малонаселенные территории)².

Очевидные достоинства балльной системы отбора иммигрантов усматриваются:

– в целеполагающем характере (в самих критериях отбора уже заложены механизмы достижения целей миграционной политики государства. Это удобно как для страны, сосредотачивающей усилия в направлении поощрения созидательной миграции, так и для пересе-

¹ Денисенко М.Б., Фурса Е.В., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Миграционная политика в зарубежных странах и в Российской Федерации: опыт сравнительного анализа: методич. пособие.– М., 2003. С. 43.

² Суюнчалиева О.Т. Балльные системы отбора квалифицированных мигрантов как правовой инструмент миграционной политики // Труды Академии управления МВД России. – 2012. – № 2 (22). С. 123.

ленцев, которые могут целенаправленно работать на развитие собственного потенциала);

- перспективности (накопление качественного человеческого потенциала позволяет не только решать сиюминутные задачи, но и закладывает фундамент долгосрочного демографического развития государства);

- прозрачности (законодательно закреплены четкие критерии отбора и система оценки качеств соискателя, что исключает чиновничий произвол, субъективизм в рассмотрении кандидатуры и, как следствие, коррупциогенность механизма);

- гибкости (в зависимости от социально-экономических, демографических, геополитических потребностей государства в конкретно исторический период критерии оценки достаточно легко могут быть изменены. Переоценке может быть подвергнут удельный вес отдельных показателей в общей сумме либо минимальный допустимый порог отбора).

Подтверждением гибкости балльной системы отбора служит тот факт, что в каждом из практикующих такой подход государств система баллов и удельный вес конкретных квалификационных параметров различен. На основе их анализа можно легко сделать вывод об актуальных приоритетах миграционной политики этих стран. Например, в Канаде наибольший балл по основным оценочным критериям соискателю приносит свободное владение официальными языками, а в Дании – хорошее образование. Более того, для Канады характерен региональный подход в оценке характеристик иммигранта. Имея недостаточное количество баллов для переселения в экономически благополучный регион государства, лицо сохраняет шансы переселиться в регион приоритетного развития.

Вместе с тем в законодательстве всех исследованных стран прослеживается идентичный подход к формированию целевых показателей балльной системы отбора мигрантов, позволяющий сформулировать некоторые общие правила¹:

1. Установлен минимальный порог баллов, позволяющий потенциальному мигранту принять участие в программе переселения.

¹Суюнчалиева О.Т. Балльные системы отбора квалифицированных мигрантов как правовой инструмент миграционной политики. С. 123 – 124.

2. К основным критериям отбора относятся образовательные и профессиональные характеристики потенциального мигранта, а также требования к опыту работы, уровню владения языком и возрасту.

3. Дополнительно устанавливаются баллы за обладание качествами, повышающими конкурентоспособность мигранта на рынке труда и его способность к адаптации и интеграции в принимающую среду (размер предыдущей зарплаты, опыт работы или уровень образования в стране иммиграции, особенности поселения, инвестирование в экономику принимающей страны с созданием рабочих мест)¹.

Балльная система отбора не исключает установление общих (предварительных) требований к переселенцу. На первоначальном этапе происходит исследование кандидата с точки зрения его соответствия ординарным условиям миграции в принимающую страну. К участию в балльном отборе допускаются лица, удовлетворяющие общим критериям. Среди них традиционно выделяются:

1. Состояние здоровья (подтверждается справками об отсутствии опасных инфекционных, хронических заболеваний, а также гарантируется полисом медицинского страхования);

2. Наличие средств к существованию на территории вселения (как правило из расчета одного года проживания);

3. Отсутствие криминального прошлого (отсутствие судимости за совершение преступления как правило за период от трех до пяти лет до дня обращения).

9.2. Международная практика балльного отбора

В мировой практике наиболее успешным признается опыт реализации балльной системы отбора долгосрочной миграции в Канаде и Австралии.

В соответствии с целями иммиграционной политики Канады в системе отбора выделяются три основных класса претендентов на получение видов на жительство: экономический класс, семейный класс и беженцы. Основу экономического класса сегодня составляют квалифицированные работники и сопровождающие их близкие родственники; бизнес-иммигранты (предприниматели, инвесторы) и сопровождающие их лица. Для большинства категорий переселенцев в

¹ Червоненко В.Ф. «Круглый стол» по проблеме интеграции мигрантов // Миграционное право. – 2007. – № 4. С. 10–11.

Канаде установлены конкретные законодательные требования соблюдение которых дает им желанный статус. Эти критерии и порядок отбора в большинстве своем идентичны аналогичным в других государствах.

Особого внимания заслуживает иммиграция в Канаду по основным федеральным и региональным программам, основывающимся на балльной системе отбора.

Канада не только ранее других перешла на новую систему отбора экономических иммигрантов, но и продолжает ее совершенствовать. В начальном варианте оценке подлежали возраст, образование, профессия соискателя, владение национальным языком, опыт работы, а также наличие приглашения на работу и семейных связей в Канаде. Причем наибольшим удельным весом обладали образовательные и профессиональные компоненты отбора. Соискателю для получения вида на жительство необходимо было набрать семьдесят баллов из ста возможных. В 2002 году к уже существующим добавляются такие критерии оценки как наличие опыта работы в Канаде, способность к адаптации и образование супруга. При этом максимальное количество баллов, присваиваемых по каждой позиции возрастает. Теперь иностранный гражданин при недостаточных показателях по основным оценочным позициям может добирать недостающие баллы за счет дополнительных. Одновременно снижается и минимальный проходной бал до шестидесяти семи¹. Подобные преобразования были вызваны изначально завышенными требованиями, что не позволяло действующей системе отбора обеспечивать национальный рынок труда необходимым количеством работников.

На ранних этапах функционирования балльная система отбора в Канаде имеет ярко выраженный экономический характер. За обладание дефицитными в государстве профессиями соискателям начисляются дополнительные баллы. При этом чем дефицитнее профессия соискателя на канадском рынке труда, тем большее количество баллов он получал.

В связи с реформированием иммиграционной политики в 2010 г. в канадскую балльную систему были внесены изменения. Так, дополнительные баллы, начисляемые за дефицитные профессии, заменяют-

¹Суюнчалиева О.Т. Балльные системы отбора квалифицированных мигрантов как правовой инструмент миграционной политики. С. 124.

ся показателями, свидетельствующими о большей адаптивности кандидата.

Последние изменения миграционной политики Канады вызваны смещением приоритетов с решения сиюминутных социально-экономических задач в пользу перспективных. В 2017 году иммиграционная служба Канады обнародовала новые подходы в системе оценки потенциальных мигрантов. В целях развития франкоговорящих регионов страны введено стимулирование посредством начисления дополнительных баллов кандидатам, заявляющим французский язык как основной. Поощряются также кандидаты, имеющие братьев или сестер в Канаде. Эти изменения сложно назвать значительными, однако они свидетельствуют о более внимательном отношении принимающей стороны к адаптационным характеристикам иммигранта. Трудовой договор с канадским работодателем уже не имеет прежней высокой «стоимости» в системе оценок, а вот диплом выпускника канадского учебного заведения наоборот приносит соискателю дополнительные баллы. Эти изменения по мнению правительства Канады должны обеспечить экономический рост страны за счет отбора квалифицированных кандидатов с высокими адаптационными способностями.

Существенным следует считать преобразование сто балльной системы оценки в тысяча двухсот балльную. По мнению специалистов, с помощью прежней системы было достаточно сложно качественно оценить индивидуальные качества и миграционный потенциал соискателя вида на жительство. Новая дифференциация решает эту проблему. Ранее для принятия в программу кандидат должен был набрать не менее семидесяти баллов из ста (до 2002 года), позднее количество таких баллов снизилось до шестидесяти семи из ста. В настоящее время эта цифра постоянно колеблется, но в среднем составляет около четырехсот пятидесяти баллов из тысячи двухсот.

Сегодня оценка кандидата на переселение в Канаде осуществляется по совокупности основных, комбинированных и дополнительных критериев¹.

К основным критериям отбора относятся возраст заявителя, образование, уровень владения языком (основным и дополнительным) и

¹Подготовлено на основе материалов официального сайта Министерства по делам гражданства и иммиграции Канады // <https://www.canada.ca/en/services/immigration-citizenship.html>

опыт работы в Канаде. Максимальное количество баллов, которые соискатель может набрать в этой категории – пятьсот. Распределяются они следующим образом:

1. Возраст (максимальная оценка в сто десять баллов начисляется если соискатель находится в возрасте 20–29 лет).

2. Образование (максимальное количество начисляемых баллов – сто пятьдесят).

3. Опыт квалифицированной работы в Канаде (максимальное количество начисляемых баллов – восемьдесят).

4. Знание языка (за свободное владение основным языком начисляется до ста тридцати шести баллов, одновременно за свободное владение дополнительным языком соискатель получает максимум двадцать четыре балла).

Комбинированные баллы следует рассматривать как своеобразный повышающий коэффициент. Они начисляются соискателю при условии наличия у него приоритетных комбинаций из оценочных показателей. Максимальное количество баллов, которые соискатель может набрать в этой категории – сто. Так, баллы начисляются за комбинации из следующих показателей:

1. Получение образования и наличие опыта работы в Канаде;

2. Высокий уровень образования при основном языке – французском;

3. Наличие опыта работы вне Канады при основном языке – французском;

4. Наличие опыта работы по заявленной профессии в Канаде и вне Канады и др.

Дополнительные баллы начисляются за наличие у соискателя особых преимуществ. Несмотря на то, что для участия в иммиграции в Канаду особых достижений не требуется, все же они обеспечивают ощутимый бонус соискателю вида на жительство. Так максимальное количество баллов, которые потенциальный переселенец может набрать в этой категории соответствует максимальной сумме основных и комбинированных баллов – шестистам. В этой категории оцениваются:

1. Наличие Сертификата (номинации) на получение вида на жительство от одной из провинций Канады (за исключением провинций Квебек и Нунавут). Периодически отдельные провинции осуществляют региональные отборы иммигрантов. Как правило это случается по результатам мониторинга рынка труда и определения ряда вакан-

сий по дефицитным в регионе профессиям. Региональными властями заявляется количество выдаваемых Сертификатов на получение вида на жительство. Их распределение осуществляется по принципу «кто первый пришел, тот первый и получил». Сертификат обеспечивает получение соискателем сразу шестисот дополнительных баллов, что практически гарантирует приглашение его для подачи документов на постоянный вид на жительство в Канаде.

2. Опыт учебы в Канаде (максимальное количество дополнительных баллов – 30).

3. Наличие родственников в Канаде (при наличии у соискателя или сопровождающего его супруга (супруги) брата или сестры в возрасте старше восемнадцати лет, которые являются гражданами или постоянными резидентами Канады начисляются дополнительные пятнадцать баллов).

4. Владение французским языком на высоком уровне (если соискатель в качестве основного языка заявляет французский при одновременном владении английским языком, то ему дополнительно начисляется 30 баллов).

5. Наличие предложения по работе (при наличии подписанного трудового договора с канадским работодателем дополнительно начисляется от пятидесяти до двухсот баллов).

Следует отметить, что семейная миграция так же увеличивает шансы соискателя на получение вида на жительство. При иммиграции совместно с супругом дополнительно оцениваются и суммируются с уже набранными кандидатом баллами характеристики супруга:

- образовательный уровень (максимальное количество начисляемых баллов – десять);

- наличие опыта работы в Канаде (максимальное количество начисляемых баллов – десять);

- уровень владения основным и дополнительным языками (максимальное количество начисляемых баллов – семнадцать).

Важно отметить, что знание одного из национальных языков, наличие профессии рассматриваются как обязательные предварительные условия отбора. То есть отсутствие показателей (нулевой уровень оценки) по любому из названных критериев автоматически исключают соискателя из «дальнейшей борьбы».

Тот факт, что среди дополнительно оцениваемых характеристик в балльную систему Канады вошли опыт работы и семейные связи

непосредственно в Канаде, способность к адаптации, свидетельствует о достаточно успешном решении первоочередных экономических задач посредством балльной системы и ее переориентирование на достижение целей долгосрочной перспективы, а именно совершенствование качественных характеристик социальной структуры государства.

Столь же успешным в мировой практике признается механизм селективности долгосрочной миграции Австралии.

В начале двадцатого века иммиграция в Австралии строилась на идее привлечения населения из стран Европы в целях сохранения этно-расовой структуры населения с преобладанием в ней представителей европейской расы. В целях селекции по этническому признаку был введен обязательный для иммигрантов тест на знание английского языка. Такой подход не оправдал себя, поскольку не обеспечивал приток необходимых для развития страны квалифицированных работников. В 1958 г. принимается Закон о миграции, отменяющий письменный языковой экзамен, но поощряющий «выдающуюся и высококвалифицированную миграцию».

Позднее, в 1989 г. в Австралии вводится балльная система оценок, которая применяется при отборе иммигрантов, въезжающих в страну на постоянное место жительства по каналу иммиграции квалифицированных специалистов¹.

В 2011 году австралийское правительство внесло очередные поправки в балльную систему отбора иммигрантов. Пересмотру подверглись профессиональные и образовательные характеристики иммигранта. Увеличено количество начисляемых баллов представителям специальностей, которые внесены в список иммигрантских профессий, востребованных национальным рынком труда. Дополнительно поощряется наличие опыта работы по «дефицитной» специальности. Также, дополнительные баллы даются за образование и опыт работы, полученные непосредственно в Австралии, что подчеркивает переориентирование миграционной политики на адаптационный и интеграционный курс.

¹Некрасов Н.А. Иммиграция в Австралию: тенденции и подходы к регулированию: автореф. дис. ...канд. экон. наук. М., 2009. С. 23 –24.

Современная иммиграционная политика Австралии¹ определила основные категории претендентов на постоянное проживание в стране. К ним относятся переселенцы по программам воссоединения семей и возвращения бывших граждан Австралии и граждан Новой Зеландии, а также экономические иммигранты.

Основу экономической миграции составляют:

1. Независимая миграция по федеральным программам переселения (за счет самих переселенцев и членов их семей составляет основную часть миграции в стране – около 55 % от общего миграционного потока).

2. Независимая миграция по региональным программам переселения.

3. Спонсируемая миграция по приглашениям работодателей (работодатели могут выступать в качестве спонсоров квалифицированных специалистов, приглашаемых ими на постоянное место жительства, в том числе в слабозаселенные районы, с целью заполнения вакансий, которые не могут быть покрыты местной рабочей силой).

4. Бизнес-иммиграция (поощряет переселение предпринимателей в целях развития нового производства, создания дополнительных рабочих мест для постоянного населения страны).

5. Миграция лиц с выдающимися способностями (преследует цель развития науки, спорта и культуры в стране за счет переселения лиц, получивших в своих областях деятельности мировое признание).

Балльная система отбора применяется к первым двум типам миграции, считающимся в стране «независимыми», но основывающихся на принципе привлечения в страну высококвалифицированных и квалифицированных специалистов.

Балльной оценке и последующему рассмотрению подлежат лишь те кандидаты, которые удовлетворяют предварительным требованиям. Помимо традиционно выделяемых в большинстве стран требований к состоянию здоровья, отсутствию криминального прошлого и наличию средств к существованию, законодательством Австралии дополнительно оговаривается что кандидат для участия в независимой миграции должен:

- не превышать возраста пятидесяти лет (возрастной ценз);

¹ Подготовлено на основе материалов официального сайта Департамент иммиграции и межэтнических отношений Австралии // <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/permanent-resident/>

- иметь сертификат о сдаче экзамена по английскому языку (языковой ценз);
- владеть специальностью, входящий в список иммигрантских профессий, востребованных национальным рынком труда (профессиональный ценз);
- иметь опыт работы по специальности (двенадцать месяцев из двадцати четырех предшествующих подачи заявления) или закончить обучение в Австралии (проучиться, как минимум, два полных года).

Количество баллов, необходимых для «получения места» в программе переселения варьируется в зависимости от дополнительных факторов, характеризующих как самого кандидата, так и его переезд в страну. Например, для соискателя, имеющего родственные связи в Австралии или приглашение от работодателя проходной балл устанавливается ниже общего значения.

Для того чтобы в отношении иммигранта было принято положительное решение о выдаче ему визы для постоянного проживания, кандидат должен набрать сумму баллов, равную или превышающую проходной балл.

Интересно, что в Австралии существует так называемый «банк ожидания». В него заносятся кандидаты не набравшие проходной балл по своей категории, но превысившие минимальный порог. Срок нахождения в таком «банке» составляет два года. Если в течение двух лет проходной балл понижается, то претендент автоматически получает иммиграционную визу.

Кроме того, в отдельных штатах Австралии действуют региональные программы независимой иммиграции, позволяющие приглашать иммигрантов, обладающих ценными для данного региона профессиями несмотря на минимальное количество набранных баллов.

Начисление баллов кандидатам, удовлетворяющим требованиям независимой (квалифицированной) миграции осуществляется по основной и дополнительной шкале. К оцениваемым характеристикам иммигранта относятся:

1. Возраст (максимальная оценка тридцать баллов)¹.
2. Образование (максимальное количество основных начисляемых баллов – двадцать, дополнительных¹ – пять).

¹ Кандидаты, находящиеся за пределами оценивания возрастного критерия, к участию в программе независимой миграции не допускаются.

3. Опыт квалифицированной работы² (максимальное количество начисляемых баллов – двадцать³).

4. Знание языка⁴ (за свободное владение языком начисляется до двадцати баллов, одновременно за наличие аккредитации в Национальном управлении аккредитации и сертификации переводчиков за знание языков одной из общин Австралии соискателю добавляется пять баллов).

Кроме упомянутых выше, дополнительные пять баллов начисляются за инвестиции в экономику Австралии капитала в размере не менее ста тысяч долларов США на срок не менее одного года, а также за наличие родственных связей заявителя (или его супруга) с гражданами Австралии или постоянными резидентами страны.

Сравнивая подходы к требованиям, предъявляемым к кандидатам в Австралии и Канаде, обращает на себя внимание различное отношение к возрастной оценке соискателя. Так, в Канаде иммигрант старше пятидесяти четырех лет при общем подсчете в категории «возраст» не получает баллов, но не устраняется из участия в программе переселения и может компенсировать недостаток возрастного показателя за счет других рейтинговых позиций. В то время как Австралия категорию лиц старше пятидесяти лет вообще не допускает к участию в переселении по программам независимой миграции.

Сопоставляя исследованные выше балльные системы селекции долгосрочных миграционных потоков напрашиваются следующие основные выводы:

¹ Дополнительные баллы начисляются за получение образования в Австралии в течение не менее двух лет.

² По указанному показателю начисляются дополнительные пять баллов, если профессия соискателя относится к редким (востребованным) на рынке труда страны. При наличии у такого иммигранта приглашения на работу от австралийского работодателя начисляется еще пять баллов.

³ При оценке данного показателя допускается комбинирование баллов, начисляемых за работу на территории Австралии и за ее пределами. Однако их общая сумма не может превышать показатель в двадцать баллов.

⁴ Кандидаты, получившие оценку ниже шести (по каждому компоненту тестирования IELTS) не допускаются к участию в программе независимой миграции. Исключение составляют иммигранты, приглашаемые работодателем. Им за получение оценки от четырех до шести (по каждому компоненту тестирования IELTS) баллы за владение языком не начисляются, однако от участия в программе переселения они не отстраняются.

1. В обоих случаях конечным результатом преодоления необходимого (минимального) порога баллов является получение соискателем вида на жительство в стране. При этом экономический характер миграции, обеспечиваемый обязательными требованиями к профессии соискателя, выступает в качестве необходимого условия участия в программе переселения.

2. Балльная система Канады позволяет из общего числа экономических иммигрантов выделить квалифицированных специалистов. Австралийский же подход рассчитан на выборку из числа квалифицированных экономических иммигрантов лучших, обладающих большей конкурентной способностью и адаптивностью.

3. В целом, в Австралии прослеживается более жесткая селекционная политика в отношении независимых иммигрантов, что связано с сохраняющимся на протяжении последних лет положительным сальдо миграции.

4. В обоих рассмотренных случаях важной составляющей балльной системы отбора иммигрантов является региональный компонент. Он позволяет учитывать потребности отдельных территорий и не меняя общую структуру механизма отбора иммигрантов приспосабливаться к социально-экономической ситуации конкретного региона.

5. И в Канаде, и в Австралии отбор по балльной системе осуществляется только из числа кандидатов, подтверждающих не любые профессиональные навыки, а лишь те, которые входят в список востребованных профессий.

9.3. Практика применения балльной системы в трудовой миграции

Анализируя различные подходы к управлению миграцией обращает на себя внимание склонность к ограничительной политике в странах Европы. Исторически сложилось, что Старый Свет, в большинстве своем, старался решать демографические и социально-экономические проблемы за счет внутренних или как максимум общеевропейских ресурсов. Официально европейские страны не считались странами иммиграции, поскольку в них не проводилась переселенческая политика.

В середине прошлого века в силу объективных причин, обусловленных Второй мировой войной, демографический кризис насти-

гает европейскую часть земного шара. Отчасти дефицит трудоспособного населения в этот период компенсируется за счет репатриантов из бывших колоний. Многие из них, не имея другого места жительства, оседали в государствах-реципиентах. При этом существование таких долгосрочных переселенцев официально отрицалось: «В большинстве западноевропейских стран сложилась парадоксальная ситуация: несмотря на рост численности иммигрантов и удлинение периода их пребывания, политики, профсоюзы и работодатели вплоть до 1990-х годов утверждали, что иммигранты находятся здесь временно»¹.

Столкнувшись с проблемой массового оттока квалифицированного населения в страны иммиграции (США, Канада, Австралия), Великобритания вынуждена пропагандировать иную миграционную политику, отличную от большинства европейских стран. И если недостаток рабочих специалистов в основном восполнялся за счет миграции в рамках Евросоюза, то привлечение высококвалифицированных специалистов требовало инновационного подхода.

Так, в 2002 году правительством страны на основе анализа зарубежного (в первую очередь канадского) опыта открыта программа поощрения высококвалифицированной трудовой миграции из третьих стран. Смысл ее состоял в том, чтобы создать для иммигрантов, обладающих необходимыми для британской экономики профессиональными компетенциями комфортного режима для переезда в Соединенное Королевство. Среди предоставляемых программой преимуществ основной была возможность въехать на территорию страны и находиться там в течение года для поиска работы по профессии без приглашения работодателя и предварительного заключения трудового договора. Главным условием участия в программе высококвалифицированной миграции являлось успешное прохождение предварительного тестирования, предусматривающего балльную оценку потенциального иммигранта².

В 2006 году в Великобритании принимается новая миграционная доктрина, обозначившая пути решения приоритетных задач государства в сфере миграции среди которых:

¹ Денисенко М. Изменения в иммиграционной политике развитых стран // Отечественные записки. – 2004. – № 4.

² Там же.

- осуществление эффективного контроля иммиграционных потоков;
- пресечение попыток злоупотребления миграционным законодательством;
- выявление наиболее ценных и талантливых работников среди иммигрантов.

Решение поставленных задач планировалось осуществить за счет дифференцированного подхода к оценке возможностей потенциальных трудовых мигрантов¹.

Вновь выстроенная балльная система отбора в Великобритании делит всех иммигрантов на пять типов:

- 1) высококвалифицированные работники (включая инвесторов, предпринимателей, людей, добившихся выдающихся результатов в той или иной области);
- 2) квалифицированные работники;
- 3) низкоквалифицированные работники, заполняющие нехватку рабочей силы (например, набираемые под реализацию какого-либо временного проекта);
- 4) студенты;
- 5) реализация молодежной мобильности, временные работники, не имеющие особых экономических целей (музыканты, волонтеры и т. д.).

В настоящее время в полной мере реализуется трудовая миграционная программа только первого уровня. Она рассчитана на высококвалифицированных специалистов, обладающих достаточными финансовыми средствами для поиска работы или организации собственного бизнеса в Соединенном Королевстве. Их переезд в страну является предпочтительным в сравнении с другими трудовыми иммигрантами. В этой связи, для данной группы установлена особая привилегия – отсутствие необходимости представлять спонсорский сертификат от работодателя или образовательного учреждения. Сертификат является документом, подтверждающим серьезность намерений работодателя или образовательной организации в отношении иностранного гражданина и готовность нести за него ответствен-

¹Аксюченко Г.В. Иммиграционная политика Великобритании в условиях глобализации: теория, дискурс, практика: дис. ...канд. полит.наук. Н. Новгород, 2007. С. 9–11.

ность. Такой документ является обязательным для участия в отборе оставшихся групп иммигрантов.

В соответствии с британским законодательством, в точном понимании этого слова, трудовыми следует признать первые три категории иммигрантов. Для них нормативно закреплены обязательные квалификационные требования, однако балльная оценка применяется только в отношении высококвалифицированных и квалифицированных трудовых иммигрантов. Общим требованием к названным категориям является уверенное владение языком. Оценивание кандидатов осуществляется также по следующим основным критериям¹:

1. Возраст (максимальная оценка двадцать баллов).
2. Образование (максимальное количество основных начисляемых баллов – тридцать, дополнительных² - пять).
3. Опыт квалифицированной работы (максимальное количество начисляемых баллов – пятьдесят).
4. Уровень заработной платы³ (максимальное количество начисляемых баллов – пятьдесят).

Дополнительные баллы соискателю приносят достижения в заявленной профессиональной области. Получение баллов в данной категории представляется весьма затруднительным. Достижениями соискателя признаются такие заслуги или открытия в профессиональной сфере, которые получили международное признание или высоко оцениваются авторитетными специалистами данной отрасли.

Для принятия положительного решения о выдаче иммигранту визы для переселения по программе высококвалифицированной трудовой миграции, соискатель должен набрать девятью пять баллов. При этом подсчет баллов ведется по трем группам критериев:

¹ Данные приведены по материалам официального сайта Визово-иммиграционного контроля Великобритании // <https://www.gov.uk/browse/visas-immigration>

² Дополнительные баллы начисляются за получение образования в Великобритании.

³ В данной категории речь идет об уровне заработной платы соискателя, как критерии оценки его профессионализма. При оценке данного показателя за основу берется заработная плата, которую соискатель получал в стране прежнего проживания. Поэтому баллы начисляются согласно рейтингу страны где иммигрант работал, а не страны его гражданства. Доходы, заработанные не в процессе работы, не принимаются во внимание при подсчёте баллов (например, доходы от сдачи в аренду недвижимости, проценты от сбережений или средства, полученные в наследство).

- образование, возраст, доходы и опыт работы (не менее семидесяти пяти баллов в совокупности);
- знание языка (десять баллов);
- наличие средств для проживания в стране на период двенадцати месяцев (десять баллов).

Примечательно, что в отличие от канадской или австралийской балльных систем оценки иммигрантов, в Великобритании взаимозачет баллов из разных критериальных групп не допускается¹.

При общности целей – усиление экономики страны за счет высококвалифицированных иностранных специалистов, принципиальным отличием британской балльной системы отбора иммигрантов от лежащей в ее основе канадской является результат такой селекции. В первом случае иммигрант получает возможность трудиться, при этом долгосрочная перспектива его нахождения в стране-реципиенте остается неясна. Во втором случае, при той же возможности работать, перспектива отношений иммигранта с принимающим государством гарантирована видом на жительство. Это подчеркивает более жесткий характер всей миграционной политики Великобритании в целом и селективного механизма ее обеспечения в частности.

Еще одним европейским государством, использующим потенциал балльной системы отбора трудовых иммигрантов, является Дания. Она активно нанимает высококвалифицированных специалистов из стран, не входящих в Евросоюз. В государстве действует несколько программ трудовой миграции, рассчитанных на специалистов различных уровня подготовки и сфер приложения труда²:

- высококвалифицированных специалистов, имеющих приглашение от работодателя, обладающего сертификатом Датского агентства по международному найму и интеграции;
- высококвалифицированных специалистов, имеющих предложение о работе от датского работодателя, предусматривающего годовую зарплату в четыреста семнадцать тысяч семьсот девяносто три датских кроны или выше;
- квалифицированных специалистов, получивших от датского работодателя предложение о работе по профессии, внесенной в Спи-

¹Шапаров А.Е. Иммиграционная политика Великобритании: наследие прошлого — проблемы для будущего // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010. – № 6. С. 115.

² Данные приведены по материалам официального сайта Датской миграционной службы // <https://www.nyidanmark.dk/>

сок профессий по которым Дания испытывает нехватку квалифицированных специалистов;

- академических и образовательных иммигрантов;
- трудовых иммигрантов для работы в сельскохозяйственной отрасли и др.

Балльная система отбора применяется в отношении самозанятых квалифицированных специалистов, въезжающих в страну по программе трудовой миграции «Green Card». Разрешение на проживание в государстве по этой программе предоставляется при положительных результатах индивидуальной оценки заявителя.

Для участия в отборе кандидат должен представить доказательства наличия у него медицинской страховки и средств для проживания в Дании на период не менее одного года.

В датской балльной системе отбора трудовой иммиграции учитывается возраст соискателя, уровень его образования, знания языка, опыт работы и адаптационный потенциал. Набрать нужно не менее ста баллов в соответствии со следующими критериями оценки:

1. Возраст (максимальная оценка пятнадцать баллов).
2. Образование (максимальное количество основных начисляемых баллов – восемьдесят, дополнительных - двадцать пять).

По данному показателю предусмотрено начисление дополнительных баллов. Примечательно, что начисление дополнительных баллов за качество образования характерно именно для датской системы. Так, если диплом получен в образовательной организации, входящей в ТОП-100 лучших мировых ВУЗов, соискатель в качестве бонуса получает еще пятнадцать баллов; в ТОП-200 – десять баллов, в ТОП-400 – пять баллов. Дополнительные десять баллов будут начислены если диплом получен по профессии, входящей в Список востребованных в Дании.

3. Уровень владения языком¹ (максимальное количество баллов тридцать).

За свободное владение датским языком иммигранту присваивается двадцать баллов.

4. Опыт квалифицированной работы (максимальное количество основных начисляемых баллов – пятнадцать).

¹ Оценка уровня владения языком осуществляется Датским агентством международного образования. Оценивается одновременное владение соискателем одним из скандинавских языков и на выбор: английским или немецким.

При наличии пятилетнего опыта работы в течение последних лет, предшествующих году обращения соискатель получает дополнительные пять баллов.

Оценка адаптационного потенциала иммигранта учитывает опыт работы или проживания в странах Евросоюза.

Анализ датской балльной системы отбора иммигрантов свидетельствует о приоритете образования в учете персональных квалификационных характеристик соискателя. Только в номинации «образование» максимальный балл (без учета возрастного и языкового цензов) уже составляет сто пять, что на пять единиц превосходит минимальный допустимый предел.

Следует отметить, что получение разрешения (визы) на въезд в Данию в результате балльного отбора сопровождается оформлением вида на жительство. Вместе с тем такой статус проживания в Королевстве является условным. Он ограничен сроком действия – два года и требует в дальнейшем подтверждения факта трудоустройства по обозначенной иммигрантом при подаче документов профессии и получения им непосредственно в Дании дохода от этой трудовой деятельности в размере, определяемом законодательством. Поэтому систему балльного отбора в Дании в основном следует рассматривать как механизм обеспечения селективности трудовой, а не долгосрочной миграции.

При сохранении общих подходов к формированию оценочных показателей трудовых иммигрантов, в Японии имеются свои специфические черты этой системы.

Если одни страны устанавливают общие критерии и пороговые значения отбора различных категорий иммигрантов (Великобритания), другие при сохранении идентичных оценочных показателей определяют для каждой группы иммигрантов индивидуальный минимальный «проходной» балл (Австралия), то Япония со свойственным ей индивидуализмом избрала свой механизм определения ценности трудового иммигранта для экономики страны.

Для этого высококвалифицированные специалисты, допускающиеся на японский рынок труда поделены на три группы¹:

- академические мигранты;
- продвинутые инженеры/специалисты;

¹ Денисенко М.Б. Балльная система отбора мигрантов: взгляд из России. М., 2013.

– топменеджеры.

Для каждой из перечисленных групп установлены свои критерии отбора и удельный вес отдельных показателей в общей сумме баллов. Наиболее близкие показатели наблюдаются у первых двух групп высококвалифицированных иммигрантов.

Также, как и в большинстве других стран, балльная система отбора высококвалифицированных специалистов Японии гармонично сосуществует с системой трудоустройства иммигрантов в соответствии с национальным списком востребованных профессий на основе приглашений работодателей¹.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что балльная система отбора иммигрантов является наиболее подвижной. Она легче приспосабливается к видоизменениям в социальной сфере и экономике страны. Стратегия отбора квалифицированных специалистов становится все более избирательной. Среди основных критериев отбора преобладают требования к образованию и профессии соискателя. Вместе с тем активно внедряются методы оценки адаптационного потенциала иммигранта к принимающей среде.

Несмотря на общее положительное влияние балльной системы отбора долгосрочных (экономических) иммигрантов на общее качество миграции в стране, следует отметить некоторые слабые стороны данного механизма:

- при независимой оценке профессиональных качеств потенциального иммигранта не учитывается спрос на данный момент на его профессию;

- отсутствие предварительно оформленного трудового договора не гарантирует работу соискателю после въезда на территорию государства-реципиента или же найденная работа может не соответствовать его профессиональным навыкам. Следовательно, такая миграция уже не может рассматриваться как квалифицированная;

- критерии оценки потенциальных иммигрантов быстро устаревают;

- минимальные пороги отбора иммигрантов зачастую обусловлены не реальными требованиями к их квалификационным характеристикам и потенциалу, а соотношением «спроса» и «предложения».

¹ Акимова С.А., Прудникова Т.А. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Австралии, Японии, а также государств, входящих в Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 9. – С. 181–183.

Низкий уровень миграционной активности приводит к снижению требовательности и как следствие задача привлечения на рынок труда высококвалифицированных специалистов решается слабо.

Вместе с тем на настоящий момент балльная система отбора квалифицированных специалистов является наиболее предпочтительной и при разумном сочетании с иными формами отбора трудовых иммигрантов, способна полностью удовлетворить национальную экономику в трудовых ресурсах, одновременно решая долгосрочную задачу социального преобразования.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте содержание балльной системы отбора долгосрочных мигрантов.
2. Назовите страны, использующие для отбора долгосрочных мигрантов балльную систему.
3. Перечислите основные критерии балльной системы отбора мигрантов в Австралии.
4. Перечислите основные критерии балльной системы отбора мигрантов в Канаде.
5. Перечислите основные критерии балльной системы отбора трудовых мигрантов в Великобритании.
6. Перечислите основные критерии балльной системы отбора трудовых мигрантов в Дании.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Неуправляемая миграция создает состояние напряженности во многих сферах жизнедеятельности общества. В связи с этим контроль над миграцией является одной из основных задач, обеспечивающих стабильность общества. Центральным звеном в системе государственных органов, реализующих миграционную политику государства является Министерство внутренних дел Российской Федерации, которое решает поставленные перед ним задачи через специализированное самостоятельное структурное подразделение центрального аппарата — Главное управление по вопросам миграции МВД России и подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России при активном содействии иных подразделений полиции. Информационные ресурсы, которыми от имени МВД России распоряжается Главное управление по вопросам миграции могут быть полезны в осуществлении территориальными органами МВД России собственных направлений деятельности. В этой связи важно снабдить всех субъектов деятельности по управлению миграционными процессами надлежащими знаниями, навыками и умениями в указанной сфере.

Подготавливая курс лекций, автор постарался как можно полнее осветить современные подходы к теории миграции, раскрыть основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. Акценты сделаны на тех аспектах миграции, которые, с точки зрения автора, являются наиболее актуальными для последующего развития миграционного права в Российской Федерации, поскольку данные вопросы недостаточно освещены в специальной и методической литературе. Настоящий курс лекций будет одинаково полезен как практическим работникам, включая руководителей разного уровня, так и преподавателям, студентам, слушателям образовательных организаций системы МВД России.

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

А

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства — вид административного наказания, применяющийся к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Заключается в принудительном и контролируемом их перемещении через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — контролируемом самостоятельном выезде выдворяемых из Российской Федерации (См.: *ст. 3.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях*).

Административный регламент — нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги (*ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»*).

Академическая мобильность — международные перемещения ученых и преподавателей в целях осуществления научной и преподавательской деятельности, обмена опытом, представления результатов исследований, а также в других профессиональных целях (См.: *Лампадова С.С. Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017 г.*).

Апатрид — (от греч. *Апатрис* — не имеющий родины) — лицо, не имеющее права гражданства в каком-либо государстве. Апатрид подчиняется законам страны проживания, но его правоспособность значительно ограничена (избирательные и иные права). (См.: *Конвенция о статусе апатридов (Нью-Йорк, 28 сентября 1954 г.)*).

Беженец — лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений. (См.: ст. 1 Федерального закона от 19.02.1993г. № 4528-1 «О беженцах»).

Безвизовый въезд — въезд в государство без необходимости получения от его компетентных властей визы. Безвизовый порядок въезда (или въезда и выезда, если это краткосрочная поездка, требующая обычно въездной-выездной визы) устанавливается, как правило, на основе соглашения между государствами. Он может распространяться лишь на определенные категории лиц (напр., приезжающих по служебным делам) либо на всех граждан партнера по соглашению. Безвизовый порядок не отменяет в принципе разрешительной системы въезда и выезда, существующей во всех государствах, и не исключает необходимости предъявления выездных документов (заграничного паспорта и т. п.) на границе. Государства на основе соглашения могут открывать свои границы. Обычно такие соглашения распространяются лишь на граждан договаривающихся государств. В отдельных случаях государства могут открывать свои границы и в одностороннем порядке (напр., с целью принять беженцев). Условия открытия границ, предусмотренные в договоре или одностороннем акте, могут допускать пересечение границы при наличии только внутренних документов (удостоверения личности и т. п.). Вместе с тем открытие границ не означает автоматической отмены в случае необходимости таможенного, санитарного и др. видов контроля.

Вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность. Вид на жительство не может быть выдан в форме электронного документа (См.: ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Виза — выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую Федерацию и пребывание в Российской Федерации или транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве. Виза выдается дипломатическим представительством, консульским учреждением Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, его представительством на территории Российской Федерации, в том числе в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальным органом. Уполномоченный государственный орган выдает однократные, двукратные и многократные визы. (См.: ст. 25.1 — 25.2 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

В зависимости от цели въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию и цели их пребывания в Российской Федерации иностранным гражданам выдаются визы следующих категорий: дипломатическая (ДП); служебная (СЛ); обыкновенная (О); транзитная (ТР1 или ТР2); виза временно проживающего лица (ВП) (См.: ст. 18 Постановления Правительства Российской Федерации от 9 июля 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения «Об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока

ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы»).

Виза временно проживающего лица — виза, выдаваемая иностранному гражданину или лицу без гражданства территориальным органом МВД России при выдаче этим иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации на срок действия указанного разрешения. В случае, если иностранный гражданин не смог в установленный срок въехать в Российскую Федерацию, но при этом основания для получения им такой визы сохранились, данному иностранному гражданину по его заявлению в письменной форме может быть выдана новая виза временно проживающего лица, действительная в течение двух месяцев со дня ее выдачи (См.: ст. 25.8 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Внутренне перемещенные лица — согласно международному праву, все лица, в принудительном порядке покинувшие или обязанные покинуть свои дома, «в том числе в результате (или с целью избежания) вооруженных конфликтов, массовых репрессий, нарушений прав человека, а также в результате стихийных бедствий и технологических катастроф, при условии, что эти лица не пресекли международно признанную государственную границу» (См.: Резолюция от 17 июля 2012 г. «Права человека внутренне перемещенных лиц», принятая Советом по правам человека ООН).

Временная защита — научный термин, используемый в международном праве для обозначения мероприятий действий государств, в соответствии с которыми на временной основе обеспечивается защита лиц, которые в массовом порядке прибывают в эти страны из районов международных конфликтов или территорий, где имеют место насильственные действия, без предварительного определения статуса каждого из этих лиц (См.: *Международное миграционное право: глоссарий терминов*. - Женева: Международная организация по миграции (МОМ). Р. Перрушу. 2005).

Временная миграция — 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 (См.: Лампадова С. С. *Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография*. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017 г.).

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин — лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание (См.: ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин — лицо, получившее разрешение на временное проживание (См.: ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Вынужденная миграция — перемещение людей, которые покинули место жительства вследствие совершенного в отношении них или членов их семей насилия, или подвергшиеся преследованиям и насилию (Рыбаковский Л.Л. *Практическая демография*. М.: ЦСП, 2005).

Вынужденная остановка на территории Российской Федерации — пребывание более 24 часов в пределах населенного пункта вследствие наступления следующих обстоятельств: стихийных бедствий, задерживающих движение поезда, автотранспортного средства, судна или самолета; необходимости ремонта соответствующего транспортного средства, поврежденного в результате порчи каких-либо его частей или в результате транспортного происшествия; болезни, если по заключению врача дальнейшее следование больного представляется опасным для его жизни и здоровья; непредусмотренных задержек при пересадке с одного вида транспорта на другой в пункте пересадки (См.: ст. 32 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О

порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Вынужденный переселенец — гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка (См.: Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».)

Высококвалифицированный специалист — иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере, устанавливаемом законодательством российской Федерации (См.: ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Высылка — принудительное выселение органами государственной власти какого-либо государства того лица, которое имеет законные основания пребывать на территории этого государства. Например, в соответствии с Конвенцией «О статусе беженцев» 1951 г. единственным допустимым основанием для высылки беженцев являются соображения, основанные на необходимости обеспечения государственной безопасности и общественного порядка. Процедуры, в соответствии с которыми принимаются решения о высылке, должны быть справедливыми и беспристрастными, а беженцам должно быть предоставлено достаточно времени для поиска убежища в какой-либо другой стране (См.: *Беженцы в международном и национальном законодательстве: пособие*. СПб., 2007 г.).

Выход из гражданства Российской Федерации осуществляется на основании добровольного волеизъявления этого лица. В случаях наличия

не выполненного перед Российской Федерацией обязательства, установленного федеральным законом, привлечения в качестве обвиняемого по уголовному делу либо вступившего в законную силу и подлежащего исполнению обвинительного приговора суда, отсутствия иного гражданства и гарантий его приобретения выход из гражданства Российской Федерации не допускается (См.: ст.18–19 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Г

Государственная миграционная политика — направление государственной политики Российской Федерации, осуществляемой в целях создания миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода (См.: п. 14 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы).

Гражданство иное — гражданство (подданство) иностранного государства (ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Гражданство Российской Федерации — устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Гражданами Российской Федерации являются лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», а также лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством. Гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения. Проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации

не прекращает его гражданства Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его, не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству. Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации (См.: ст.ст. 3–5 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом — комплекс мер, направленных на стимулирование и организацию процесса добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников на основе повышения привлекательности ее субъектов, а также компенсацию естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Российскую Федерацию (разд. I Указа Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»).

Государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации — деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги (См.: ст. 2 Федерального

закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Групповая туристическая программа — расписание нахождения участников туристической группы в период их пребывания на территории Российской Федерации (с указанием маршрутов перемещения) (ст. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 7 мая 2009 г. № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромках, имеющих разрешения на пассажирские перевозки»).

Д

Двойное гражданство — наличие у гражданина Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства. Гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации (См.: ст.ст. 3, 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Дееспособность — способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их. Д. возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, то есть по достижении возраста 18 лет. В случае, когда законом допускается вступление в брак до достижения 18 лет, гражданин, не достигший 18-летнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак. Приобретенная в результате заключения брака дееспособность сохраняется в полном объеме и в случае расторжения брака до достижения 18 лет. При признании брака недействительным суд может принять решение об утрате несовершеннолетним супругом полной дееспособности с момента, определяемого судом. Гражданин не может быть ограничен в правоспособности и дееспособности иначе, как в случаях и в порядке, установленных законом. Полный или ча-

стичный отказ гражданина от правоспособности или дееспособности и другие сделки, направленные на ограничение правоспособности или дееспособности, ничтожны, за исключением случаев, когда такие сделки допускаются законом (*См.: ст.ст. 21–22 ГК РФ*).

Несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, а также малолетние в возрасте от 6 до 14 лет наделены частичной дееспособностью. Полностью отсутствует дееспособность у малолетних до 6 лет (*ст. 26, 28 ГК РФ*). Гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над ним устанавливается опека. От имени гражданина, признанного недееспособным, сделки совершает его опекун. Если основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным, отпали, суд признает его дееспособным. На основании решения суда отменяется установленная над ним опека. Гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, может быть ограничен судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над ним устанавливается попечительство. Он вправе самостоятельно совершать мелкие бытовые сделки. Совершать другие сделки, а также получать заработок, пенсию и иные доходы и распоряжаться ими он может лишь с согласия попечителя. Однако такой гражданин самостоятельно несет имущественную ответственность по совершенным им сделкам и за причиненный им вред.

Если основания, в силу которых гражданин был ограничен в дееспособности, отпали, суд отменяет ограничение его дееспособности. На основании решения суда отменяется установленное над гражданином попечительство (*См.: ст.ст. 29–30 ГК РФ*).

Депортация — принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации (*ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*).

Дипломатическая виза — виза, выдаваемая на основании решения Министерства иностранных дел Российской Федерации о выдаче иностранному гражданину визы, направленного в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, при наличии соответствующего обращения (вербальной ноты) министерства иностранных дел, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства либо представительства международной организации в Российской Федерации, представленного в уполномоченный государственный орган. Дипломатическая виза выдается: главам иностранных государств, главам правительств иностранных государств, членам иностранных официальных делегаций, членам семей указанных лиц, следующим с ними, и сопровождающим их лицам на срок до трех месяцев; дипломатическим агентам дипломатических представительств и консульским должностным лицам консульских учреждений, сотрудникам представительств международных организаций в Российской Федерации, в отношении которых Российской Федерацией признается дипломатический статус, членам семей указанных лиц на срок до трех месяцев; иностранным дипломатическим и консульским курьерам на срок командировки. В случае, если в отношении иностранного гражданина, не имеющего дипломатического паспорта, Российской Федерацией признается дипломатический статус, указанному гражданину может быть оформлена дипломатическая виза. В случае, если в отношении иностранного гражданина, имеющего дипломатический паспорт, Российской Федерацией не признается дипломатический статус, указанному гражданину оформляется обыкновенная виза (См.: ст. 25.4 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Дипломатический паспорт — документ, выдаваемый лицам, которые в соответствии с Венской конвенцией 1961 года о дипломатических сношениях и другими международными договорами Российской Федерации при выезде за пределы территории Российской Федерации для исполнения возложенных на них служебных обязанностей обладают дипломатическим иммунитетом; дипломатическим работникам федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел; Президенту Российской Федерации; членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; депута-

там Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; иным лицам согласно перечню, утверждаемому Президентом Российской Федерации (См.: ст. 12 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Долгосрочная миграция — международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (не менее одного года) (См.: Лампадова С. С. Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017 г.).

Должностное лицо — лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. (Ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Ж

Жалоба на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги — требование заявителя или его законного представителя о восстановлении или защите нарушенных прав или законных интересов заявителя органом, предоставляющим государственную услугу, органом, предоставляющим муниципальную услугу, многофункциональным центром, должностным лицом органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, или многофункционального центра либо государственным или муниципальным служащим при получении данным заявителем государственной или муниципальной услуги (См.: ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин— лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации (*ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*).

Закрытое административно-территориальное образование— имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых необходим особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. З.а.-т.о. является административно-территориальной единицей (*ст. 1 Закона РФ от 14.07.1992г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»*).

Запрет на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан — предусмотренные законом основания, при наступлении которых въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства не разрешается (запрещается). К таким основаниям относятся случаи, когда: это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения; в период своего предыдущего пребывания в РФ они были выдворены за пределы РФ в принудительном порядке либо депортировались, — в течение 5 лет после административного выдворения или депортации; имеют непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории РФ или за ее пределами; они не представили документов, необходимых для получения российской визы, — до их представления; они не представили полис медицинского страхова-

ния, — до его представления; при обращении за визой или в пункте пропуска через Государственную границу не смогли подтвердить наличие средств для проживания на территории Российской Федерации или предъявить гарантии предоставления таких средств; в отношении иностранного гражданина принято решение о нежелательности проживания в Российской Федерации (См.: ст. 27 *Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»*).

Заявитель — физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган, предоставляющий муниципальные услуги, либо в организации, с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме (Ст. 2 *Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»*).

И

Изменение гражданства — приобретение или прекращение гражданства Российской Федерации (Ст. 3 *Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»*).

Иммиграционный контроль — организационно-правовой способ регулирования потока мигрантов, прибывающих в страну на законных и незаконных основаниях, через комплекс мер, практически обеспечивающих соблюдение законов страны, связанных с внешними и внутренними аспектами миграции населения.

Иностраный гражданин — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства (Ч. 1 ст. 2 *Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*).

Иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя — иностранный гражданин, зарегистрированный в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность без образования юридического лица (*Ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*).

Иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы — иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы (за исключением иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном для отдельных категорий иностранных граждан (в том числе владельцев дипломатических или служебных (официальных) паспортов, пассажиров круизных судов, членов экипажей морских или речных судов либо иных транспортных средств, лиц, совершающих транзитный проезд через территорию Российской Федерации, жителей приграничных территорий), а также иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию без визы в порядке, установленном в специальных целях, включая торговлю и хозяйственную деятельность на приграничных территориях, туризм, строительство) (*Ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*).

Иностранный работник — иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность (*Ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*).

К

Краткосрочная миграция — международная или внутренняя миграция, которая совершается на непродолжительный срок (менее одного года). Перемещения с рекреационными целями, на лечение или в краткосрочные командировки к миграции не относятся (*См.: Лампадова С. С. Обеспечение миграционной безопасности Российской Фе-*

дерации органами внутренних дел: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017 г.).

Л

Лицо без гражданства (апатрид) — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Безгражданство возникает в случаях, когда лицо утрачивает свое гражданство и не приобретает нового. В связи с ростом числа лиц без гражданства был принят ряд международных конвенций, направленных на сокращение безгражданства и защиту лиц без гражданства (напр. Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г., Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г.). Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» также содержит ряд положений, имеющих целью сократить безгражданство. В частности, установлено, что ребенок, родившийся на территории Российской Федерации от лица без гражданства, является гражданином Российской Федерации.

А также ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения (См.: ч. 1 ст. 2, ст. 12 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Лицо, ищущее убежища — термин, используемый в европейской судебной практике и подразумевающий любое лицо, ищущее международной защиты. В российском правовом поле данный термин используется используется в метрологии и стандартизации для категоризации населения при его учете (См., например, Общероссийский классификатор информации о населении ОК 018-2014, принятый и введенный в действие Приказом Росстандарта от 12 декабря 2014 г. № 2019-ст).

Лицо, ходатайствующее о признании беженцем — это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и заявляет о желании быть признанным беженцем по предусмотренным федеральным закононом «О беженцах» обстоятельствам из числа: иностранных граждан, прибывших или желающих прибыть на территорию Российской

Федерации; лиц без гражданства, прибывших или желающих прибыть на территорию Российской Федерации; иностранных граждан и (или) лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации на законном основании (См.: ст. 1 Федерального закона от 19.02.1993г. № 4528-1 «О беженцах»).

М

Межведомственная комиссия по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом — коллегиальный орган, осуществляющий организацию управления Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом и контроль за ходом ее реализации (Ст. 1 Указа Президента Российской Федерации от 1 августа 2006 г. № 814 «Вопросы Межведомственной комиссии по реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»).

Межведомственное информационное взаимодействие — осуществляемое в целях предоставления государственных и муниципальных услуг взаимодействие по вопросам обмена документами и информацией, в том числе в электронной форме, между органами, предоставляющими государственные услуги, органами, предоставляющими муниципальные услуги, подведомственными государственным органам или органам местного самоуправления организациями, участвующими в предоставлении предусмотренных федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственных или муниципальных услуг, иными государственными органами, органами местного самоуправления, органами государственных внебюджетных фондов, многофункциональными центрами (Ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Межведомственный запрос — документ на бумажном носителе или в форме электронного документа о представлении документов и информации, необходимых для предоставления государственной или

муниципальной услуги, направленный органом, предоставляющим государственную услугу, органом, предоставляющим муниципальную услугу, либо многофункциональным центром в государственный орган, орган местного самоуправления, подведомственную государственному органу или органу местного самоуправления организацию, участвующую в предоставлении предусмотренных федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственных или муниципальных услуг, на основании запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги и соответствующий требованиям, установленным названным федеральным законом (*Ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»*).

Международная защита беженцев — термин, используемый в международном праве для обозначения действий различных государств и международных организаций, которые осуществляются от имени беженцев или лиц, ищущих убежища, и которые имеют своей целью предоставление гарантий в отношении того, что права, безопасность и имущество этих лиц будут признаваться и защищаться в соответствии с международными правовыми нормами. К таким действиям могут быть отнесены: действия, направленные на соблюдение принципа об отказе от принудительного возвращения беженцев; принцип невысылки; действия по обеспечению безопасности; предоставление возможностей для беспристрастного принятия решения в отношении статуса беженца и т. д. (*См.: Беженцы в международном и национальном законодательстве: пособие. СПб., 2007 г.*).

Место временного содержания при постке иммиграционного контроля — федеральное государственное учреждение МВД России, предназначенное для иностранных граждан и лиц без гражданства, подавших в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации ходатайства о признании беженцами, а также прибывших с ними членов семьи на период предварительного рассмотрения ходатайств.

Место жительства гражданина Российской Федерации — жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специаль-

ный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Местом жительства гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает может быть признано одно из поселений, находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина (См.: ст. 2 Федерального закона от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Место жительства иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации — жилое помещение, по адресу которого иностранный гражданин или лицо без гражданства зарегистрированы в порядке, установленном Федеральным законом (Ч.1 ст.9 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства»).

Место пребывания гражданина Российской Федерации — гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, — в которых он проживает временно (Ст. 2 Федерального закона от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Место пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации — жилое помещение, не являющееся местом жительства, а также иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится и (или) по адресу которых иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания в порядке, установленном Федеральным законом (Ч.1 ст.9 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства»).

Миграционная карта — документ, содержащий сведения о въезжающих или прибывших в Российскую Федерацию иностранном гражданине или лице без гражданства и о сроке их временного пребывания в Российской Федерации, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в Российской Федерации, а также служащий для контроля за временным пребыванием в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства (*Ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*).

Миграционная система России — совокупность организационных, правовых, информационных и обеспечивающих средств, а также государственных органов, общественных организаций и учреждений, осуществляющих свою деятельность в целях регулирования миграционных процессов с учетом национальных интересов Российской Федерации.

Миграционные правоотношения — урегулированные нормами миграционного права общественные отношения, участники которых имеют соответствующие субъективные права и юридические обязанности.

Миграционный контроль иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации — одна из форм государственного регулирования миграционных процессов, направленная на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции.

Миграционный процесс — совокупность разнонаправленных миграционных событий (прибытий и убытий населения), приводящих к пространственному перераспределению людей и изменениям количественных и качественных характеристик социума.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации — одна из форм государственного регулирования миграционных процессов, состоящая в деятельности по фиксации и обобщению предусмотренных законодательством сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства и направленная на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции (Ч.1 ст.9 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства»).

Миграция — территориальные перемещения населения, совершающиеся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности.

Миграция на постоянное место жительства — международная или внутренняя миграция, которая предполагает смену постоянного места жительства (См.: Лампадова С. С. Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017 г.).

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг — российская организация независимо от организационно-правовой формы (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая требованиям, установленным федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна» (Ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления — деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований (См.: *ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»*).

Ж

Незаконная миграция — перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности (См.: *Лампадова С. С. Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017 г.*).

Незаконная трудовая миграция (применительно к Российской Федерации) — въезд, пребывание и (или) осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности на территории страны с нарушением действующего законодательства и установленного порядка, то есть без оформления или с ненадлежащим оформлением соответствующих документов и разрешений, определенных российским законодательством, а также с использованием недействительных, поддельных, фиктивных (чужих) или утративших юридическую силу в связи с истечением сроков действия документов, или с несовпадением заявленных целей прибытия, указанных в миграционной карте, или с отсутствием таковой на момент проверки.

О

Образовательная (учебная) миграция — миграция с целью получения или продолжения образования (См.: *Лампадова С. С. Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017*).

Общий порядок приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации — порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по вопросам гражданства Российской Федерации Президентом Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются обычные условия, предусмотренные Федеральным законом (См.: ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Обыкновенная виза на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища — виза, выдаваемая иностранному гражданину на срок до трех месяцев при наличии решения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, о признании данного иностранного гражданина беженцем на территории Российской Федерации (Ст. 25.6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Обыкновенная гуманитарная виза — виза, выдаваемая на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления научных, или культурных, или общественно-политических, или спортивных, или религиозных связей и контактов, либо паломничества, либо благотворительной деятельности, либо доставки гуманитарной помощи (с правом осуществления преподавательской деятельности в случае, предусмотренном подпунктом 8.1 пункта 4 статьи 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») (Ст. 25.6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Обыкновенная деловая виза — виза, выдаваемая на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления деловых поездок (Ст. 25.6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Обыкновенная рабочая виза — виза, выдаваемая иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на один год. Иностранному гражданину, являющемуся высококвалифицированным специалистом и въезжающему в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности в соответствии со статьей 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» или осуществляющему такую деятельность, обыкновенная рабочая виза оформляется как многократная и выдается на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на три года со дня въезда данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию с последующим продлением срока действия указанной визы на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на три года для каждого такого продления (*Ст. 25.6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»*).

Обыкновенная туристическая виза — виза, выдаваемая на срок до одного месяца иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в качестве туриста, при наличии у него надлежащим образом оформленного договора на оказание услуг по туристическому обслуживанию и подтверждения о приеме организацией, осуществляющей туристическую деятельность (*Ст. 25.6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»*).

Обыкновенная туристическая групповая виза — виза, выдаваемая на срок до одного месяца иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в качестве туриста в составе организованной туристической группы (не менее пяти человек) при наличии надлежащим образом оформленного договора на оказание услуг по туристическому обслуживанию и подтверждения о приеме организацией, осуществляющей туристическую деятельность (*Ст. 25.6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»*).

Обыкновенная учебная виза — виза, выдаваемая на срок до одного года иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в целях обучения в образовательном учреждении (Ст. 25.6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Обыкновенная частная виза — виза, выдаваемая на срок до трех месяцев иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию с гостевым визитом, на основании приглашения на въезд в Российскую Федерацию, оформленного по ходатайству гражданина Российской Федерации, или иностранного гражданина, получившего вид на жительство в Российской Федерации, или юридического лица (Ст. 25.6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Ограничения на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам — предусмотренные законом основания, при наступлении которых въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть не разрешен. К таким основаниям относятся случаи, когда иностранные граждане или лица без гражданства: в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации нарушили правила ее пересечения, таможенные правила, санитарные нормы, — до устранения нарушения; использовали подложные документы либо сообщили о себе или о целях своего пребывания заведомо ложные сведения; имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами; два и более раза в течение 3 лет привлекались к административной ответственности на территории Российской Федерации; в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации при выезде не сдали миграционную карту; в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы РФ (См.: ст. 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Определение наличия гражданства Российской Федерации — процедура проверки обстоятельств, свидетельствующих о наличии либо отсутствии гражданства Российской Федерации, проводимая по заявлению заинтересованного лица, составленному в произвольной форме или по инициативе полномочного органа или иного государственного органа.

Организованное привлечение иностранной рабочей силы (иностранных работников) — деятельность государства или уполномоченных негосударственных структур по организации перемещений иностранных работников в Российскую Федерацию, включающая организованный набор необходимых работников в стране происхождения, их довыездную подготовку, прием и трудоустройство на законных основаниях на заранее выделенные рабочие места (См.: Лампадова С. С. *Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017 г.*).

Орган миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, и его территориальные органы (Ч.1 ст.9 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства»).

Отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации — процедура признания недействительным ранее принятого решения о гражданстве (приеме в гражданство, выходе из гражданства). Как правило, отмена решения по вопросам гражданства инициируется при наличии информации об использовании заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений при приобретении или прекращении им гражданства Российской Федерации. Отмене решения предшествуют соответствующие проверочные мероприятия с целью выявления данных фактов; обращение с исковым заявлением в судебную инстанцию общей юрисдикции об установлении факта использования заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений при приобретении или прекращении им гражданства Российской Федерации; принятие решение об отмене ранее принято-

го решения о гражданстве. Решение по вопросам гражданства Российской Федерации в случае отмены считается недействительным со дня принятия такого решения.

П

Паром — судно, не являющееся круизным, совершающее международные перевозки грузов и (или) пассажиров, в том числе участвующих в групповой туристической программе, и имеющее разрешение на пассажирские перевозки. В перечень портов, через которые допускается въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромах, имеющих разрешения на пассажирские перевозки включены: Большой порт Санкт-Петербург (г. Санкт-Петербург); Владивосток (Приморский край); Выборг (Ленинградская область); Калининград (Калининградская область); Корсаков (Сахалинская область); Новороссийск (Краснодарский край); Пассажирский порт Санкт-Петербург (г. Санкт-Петербург); Сочи (Краснодарский край) (См.: ст. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 7 мая 2009 г. № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромах, имеющих разрешения на пассажирские перевозки»).

Паспорт (франц. passeport) — в некоторых государствах официальный документ, удостоверяющий личность гражданина. При выезде за границу, как правило, выдается заграничный паспорт. В Российской Федерации паспорт выдается гражданину, достигшему 14 лет.

Паспорт гражданина Российской Федерации — основной документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации. В паспорт вносятся сведения о личности гражданина: фамилия, имя, отчество, пол, дата рождения и место рождения. В паспорте производятся отметки: о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета; об отношении к воинской обязанности граждан,

достигших 18-летнего возраста; о регистрации и расторжении брака; о детях (гражданах Российской Федерации, не достигших 14-летнего возраста); о ранее выданных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации; о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации. По желанию гражданина в паспорте также производятся отметки: о его группе крови и резус-факторе; об идентификационном номере налогоплательщика. Запрещается вносить в паспорт сведения, отметки и записи, не предусмотренные законодательством. Паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные законодательством, является недействительным (См.: ст. 1, 4–7 Постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»).

Паспорт моряка (удостоверение личности моряка)— документ, оформляемый федеральными органами исполнительной власти, к компетенции которых отнесено управление морским и речным транспортом и рыболовством, и выдаваемый гражданину Российской Федерации, работающему на российском судне заграничного плавания или командируемому российским судовладельцем для работы на иностранном судне, а также включенным в судовую роль курсантам учебных заведений и командируемым на суда для выполнения служебных заданий работникам предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти по управлению морским и речным транспортом и рыболовством, других федеральных органов исполнительной власти, либо гражданину Российской Федерации, являющемуся моряком применительно к Конвенции 1958 года об удостоверениях личности моряков (Ст. 12 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Патент— документ, позволяющий законно находящемуся на территории Российской Федерации иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, осуществлять трудовую деятельность по найму на основании

трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) (См.: ст.13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Персона нон грата (лат. personanongrata) — нежелательное лицо. Объявление персоной нон грата – заявление государства в той или иной форме о том, что дальнейшее пребывание данного дипломата, члена его семьи или какого-либо другого сотрудника дипломатического представительства на его территории нежелательно.

Важнейшим правовым последствием такого заявления является возникновение у представляемого государства обязанности отозвать соответствующее лицо в срок, указанный в заявлении, или если определенный срок не установлен, в течение разумного срока.

Пограничная зона — в соответствии со ст. 16 Закона Российской Федерации от 01.04.1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территорий островов на указанных водоемах. В пограничной зоне по предложениям органов местного самоуправления поселений могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки.

Пограничные представители — специальные уполномоченные лица, назначаются на определенные участки государственной границы Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации для разрешения вопросов, связанных с соблюдением режима государственной границы Российской Федерации, и урегулирования пограничных инцидентов. Руководство деятельностью пограничных представителей осуществляет Пограничная служба ФСБ России.

В целях выполнения возложенных на них задач пограничные представители обязаны: осуществлять контроль за соблюдением режима государственной границы Российской Федерации и принимать меры для недопущения нарушений порядка содержания государственной границы Российской Федерации, ее пересечения лицами и транспортными средствами, перемещения через государственную границу Российской Федерации грузов, товаров и животных, пропуска через нее лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, ведения на государственной границе Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности; принимать необходимые меры для обеспечения выполнения международных договоров о государственной границе Российской Федерации и ее режиме; разрабатывать и осуществлять меры по предупреждению и урегулированию пограничных инцидентов; проводить в одностороннем порядке или совместно с пограничными представителями сопредельных с Российской Федерацией государств расследования пограничных инцидентов; соблюдать порядок разрешения пограничных инцидентов, связанных с нарушением режима государственной границы Российской Федерации, установленный международными договорами Российской Федерации; взаимодействовать с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и правоохранительными органами по вопросам поддержания правопорядка на государственной границе Российской Федерации.

Пограничный режим— режим пограничной зоны, территориальных вод Российской Федерации, а также ее внутренних вод, имеющих выход к Государственной границе. Служит исключительно интересам создания необходимых условий для охраны Государственной границы. Пограничный режим включает правила: въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне; хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне; учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) и судов (средств) передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду в территориальных и внутренних водах Российской Федерации, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов; ведения промысловой, исследовательской, изыска-

тельской и иной деятельности в территориальных и внутренних водах Российской Федерации, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов. Установление иных правил пограничного режима не допускается. (Ст. 16 Закона Российской Федерации от 01.04.1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»).

Подведомственная государственному органу или органу местного самоуправления организация — государственное или муниципальное учреждение либо унитарное предприятие, созданные соответственно государственным органом Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления (Ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Политическое убежище — предоставление Российской Федерацией иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов Российской Федерации на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией Российской Федерации убежища и защиты от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. (См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища»).

Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве — федеральные органы исполнительной власти, к ведению которых отнесено производство и принятие решений по делам о гражданстве Российской Федерации. Согласно Федеральному закону от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» к таким органам относятся Президент Российской Федерации, МВД России и его территориальные органы, МИД России, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации. Для каждого органа федеральным законом определен объем полномочий и общий порядок деятельности в сфере гражданства.

Полномочные органы, ведающие порядком въезда на территорию Российской Федерации — федеральные органы исполнительной власти, к ведению которых отнесено обеспечение порядка въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Таким органами являются: МВД России и его территориальные органы, МИД России, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации, ФСБ России. Для каждого органа законодательство определяет объем полномочий и общий порядок деятельности в сфере обеспечения порядка въезда на территорию Российской Федерации.

Портал государственных и муниципальных услуг — государственная информационная система, обеспечивающая предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, предназначенным для распространения с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг (Ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Пост иммиграционного контроля — это структурное подразделение территориального органа МВД России на региональном уровне, осуществляющее в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин — лицо, получившее вид на жительство (Ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Правительственная комиссия по миграционной политике — координационный орган, образованный для обеспечения согласованных дей-

ствий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики. Основными задачами Комиссии являются: координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие с заинтересованными организациями и общественными объединениями по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере миграции; разработка основных направлений совершенствования правового регулирования в сфере миграции; выработка согласованных решений и действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики, в том числе координация действий по регулированию миграционных процессов (включая совершенствование системы мер по регулированию внешней трудовой миграции в соответствии с потребностями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, выявлению незаконных мигрантов и пресечению незаконной миграции, определение перспективных территорий для расселения мигрантов, определение направлений использования средств, выделяемых на связанные с миграцией населения мероприятия, совершенствование информационного обеспечения реализации государственной миграционной политики и оформления паспортно-визовых документов нового поколения); рассмотрение и подготовка согласованных предложений по приоритетным вопросам внешней и внутренней миграции с учетом развития этих процессов в Российской Федерации и иностранных государствах (*Ст. 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2009 г. № 450 «О Правительственной комиссии по миграционной политике»*).

Право политического убежища — международно-правовой термин, означающий особое личное право, которое конституции и законы современных демократических государств предоставляют иностранным гражданам и лицам без гражданства. Право политического убежища заключается в возможности иностранного гражданина неопределенно долгое время оставаться на территории данного государства, если у себя на родине он подвергается преследованиям по политическим, религиозным, научным и иным основаниям подобного рода.

Предоставление политического убежища не влечет, однако, автоматического предоставления гражданства. Согласно ст. 63 Конституции Российской Федерации 1993 г., Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме — предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг, а также использование универсальной электронной карты, в том числе осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями. В целях предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме могут использоваться другие средства информационно-телекоммуникационных технологий в случаях и порядке, которые определяются Правительством Российской Федерации (*Ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»*).

Приглашение на въезд в Российскую Федерацию — документ, в том числе электронный документ, являющийся основанием для выдачи иностранному гражданину визы либо для въезда в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации государства (*Ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*).

Прием в гражданство Российской Федерации — основной способ приобретения гражданства дееспособными иностранными гражданами и лицами без гражданства. Для приема в гражданство лицо должно соответствовать следующим требованиям: проживать на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федера-

ции в течение 5 лет непрерывно (длительность выезда за пределы Российской Федерации не более чем на 3 месяца в течение 1 года); обязуется соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации; имеет законный источник средств к существованию; обратилось в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у него иного гражданства, за исключением, случаев предусмотренных международным договором Российской Федерации либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин; владеет русским языком (порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации). Окончательное решение по вопросу о гражданстве в общем порядке принимается Президентом Российской Федерации в форме указа (См.: *федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»*).

Прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке — освобождение от ряда условий по приему в гражданство. Производство по приему в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке осуществляется аналогично приему в гражданство в общем порядке, за исключением того, что окончательное решение о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке принимается МВД России и его территориальными органами (См.: *федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»*).

Принудительное возвращение беженцев — термин, используемый в международном праве для обозначения принудительного возврата каких-либо лиц на ту территорию, где они могут быть подвергнуты преследованиям, или на какую-либо иную территорию, с которой они могут быть перемещены на территорию, где их могут подвергнуть преследованиям. Принудительное возвращение беженцев представляет собой нарушение принципа отказа от принудительного возврата беженцев и считается нарушением обычного международного права (*Беженцы в международном и национальном законодательстве: пособие. СПб., 2007 г.*).

Проверка соблюдения миграционного законодательства — совокупность действий должностных лиц подразделений МВД России, связанных с контролем за исполнением требований миграционного законодательства Российской Федерации проверяемым объектом в связи с нахождением иностранного гражданина на территории Российской Федерации, осуществлением необходимых исследований, экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проверки. Подразделения МВД России могут проводить выездные и документарные проверки. По характеру выездная проверка может быть плановой или внеплановой.

Проект переселения — подпрограмма региональной программы переселения. В проекте переселения указываются территории вселения, а также дополнительные гарантии и меры, направленные на обустройство и обеспечение жизнедеятельности участников Государственной программы и членов их семей, финансируемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, помимо предусмотренных в разделе IV Государственной программы (*Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»*. П. 6. ПП. «Е»).

Производство по делам о гражданстве — совокупность действий должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство по делам о гражданстве по определению гражданства, приему в гражданство, выходу из гражданства. Производство по делам о гражданстве осуществляется на основании личного обращения лица с заявлением по вопросу гражданства (в случае изменения гражданства ребенка или недееспособного лица — одним из родителей либо иным законным представителем) в территориальный орган ФМС России по месту его жительства (См.: *федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»*).

Р

Равное гражданство — в конституционном праве ряда стран - принцип, в соответствии с которым граждане обладают равными правами,

свободами и обязанностями независимо от оснований (способов) приобретения гражданства. В Российской Федерации принцип равно-го гражданства закреплён в п. 1. ст. 6 Конституции Российской Федерации 1993 г.

В целом ряде государств натуральные (прирожденные) граждане обладают более широкими, по сравнению с натурализованными гражданами, правами. Так, например, в США, Эстонии, на Филиппинах президентом государства может быть только гражданин по рождению, в Румынии и Эстонии натурализованные граждане, в отличие от граждан по рождению, могут быть в ряде случаев лишены гражданства и т. д.

Разрешение на временное проживание — подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность. Разрешение на временное проживание не может быть выдано в форме электронного документа (*Ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*).

Разрешение на привлечение и использование иностранных работников — документ, подтверждающий право работодателя на привлечение и использование иностранных работников в Российской Федерации (*Ст. 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 681 «О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации»*).

Разрешение на работу — документ, подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности или право иностранного гражданина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на осуществление предпринимательской деятельности (*Ч. 1 ст. 2 Федерального закона*

от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Ребенок — лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (*Ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»*).

Региональная программа переселения — утверждаемая высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с Правительством Российской Федерации государственная программа субъекта Российской Федерации либо подпрограмма государственной программы субъекта Российской Федерации, направленная на оказание содействия приему и обустройству участников Государственной программы и членов их семей и осуществляемая при государственной поддержке, предоставляемой в рамках Государственной программы (*Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»*. П. 6. ПП. «Д»).

Регистрация граждан Российской Федерации по месту жительства — фиксация в установленном порядке органами регистрационного учета сведений о месте жительства гражданина Российской Федерации. В соответствии со ст. 6 закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, изменивший место жительства, обязан не позднее 7 дней со дня прибытия на новое место жительства обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию, и представить документ, удостоверяющий личность; заявление о регистрации по месту жительства; документ, являющийся основанием для заселения в жилое помещение (ордер, договор, заявление лица, предоставившего гражданину жилое помещение, или иной документ), или его надлежаще заверенная копия.

Регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания — фиксация в установленном порядке органами регистрационного учета сведений о месте пребывания гражданина Российской Федерации в жилом помещении, не являющемся их местом жительства. Граждане, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней, обязаны по истечении указанного срока обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить документ, удостоверяющий личность; заявление о регистрации по месту пребывания в жилом помещении; документ, являющийся основанием для временного проживания гражданина в указанном жилом помещении (договоры найма (поднайма), социального найма жилого помещения или заявление лица, предоставляющего гражданину жилое помещение).

Регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства — фиксация в установленном порядке органами миграционного учета сведений о месте жительства иностранного гражданина или лица без гражданства (Ч.1 ст.9 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства»).

Репатриация — возвращение в страну гражданства, постоянного проживания или происхождения лиц, оказавшихся в силу различных обстоятельств на территории других государств. Репатриация осуществляется обычно на основе международных договоров (например, репатриация военнопленных), но может иметь место и на внедоговорной основе. В этом случае ее возможность должна предусматриваться законами заинтересованного государства или государств. Репатриация, связанная с изменением (приобретением) гражданства, может представлять собой разновидность оптации.

С

Свобода передвижения и поселения — одно из основных личных прав человека. Представляет собой возможность беспрепятственно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в любой части территории государства, а также покидать территорию государства и возвращаться на нее при соблюдении ряда требований закона. В таком объеме свободой передвижения и поселения пользуются лица на

территории государства, гражданами которого они являются. Свобода передвижения и поселения иностранных граждан и лиц без гражданства обычно имеет значительно более ограниченный характер, но в любом случае должна включать в себя право покидать территорию соответствующего государства по своему усмотрению. Однако и в отношении граждан в демократических государствах существует целый ряд ограничений свободы передвижения и поселения. Так, свобода передвижения ограничивается наличием в большинстве государств значительного количества территорий, закрытых по военным, экономическим, природоохранным и иным соображениям для свободного посещения, а также запретом вторгаться в частные владения. Право граждан на выезд из своей страны также может быть ограничено по мотивам обеспечения государственной безопасности и сохранения государственной тайны. В Российской Федерации свобода передвижения и поселения гарантируется ст. 27 Конституции РФ 1993 г., а осуществление ее регулируется Законом Российской Федерации от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Свобода передвижения и поселения не является абсолютным правом и может быть ограничена в период действия режима чрезвычайного положения.

Сезонная трудовая миграция — вид трудовой миграции иностранных граждан, работа которых по своему характеру зависит от сезонных условий и осуществляется только в течение части года (См.: Лампадова С. С. *Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография*. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017 г.).

Служебная виза — виза выдаваемая на основании решения Министерства иностранных дел Российской Федерации о выдаче иностранному гражданину визы, направленного в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, при наличии соответствующего обращения (вербальной ноты) министерства иностранных дел, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства либо представительства международной организации в Российской Федерации, представленного в уполномоченный государственный орган. Служебная виза выдается: членам официальных иностранных делегаций,

членам семей указанных лиц, следующим с ними, и сопровождающим их лицам на срок до трех месяцев; работникам административно-технического и обслуживающего персонала дипломатических представительств, консульским служащим и работникам обслуживающего персонала консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, представительств международных организаций в Российской Федерации и членам семей указанных лиц на срок до трех месяцев; военнослужащим вооруженных сил иностранных государств и членам семей указанных лиц на срок до одного года. Военнослужащим вооруженных сил иностранных государств, въезжающим в Российскую Федерацию в целях реализации международных договоров Российской Федерации и (или) решений органов государственной власти Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества, и членам семей указанных лиц разрешается продление срока пребывания в Российской Федерации путем выдачи многократной визы на срок действия внешнеторгового контракта, зарегистрированного в установленном порядке, но не более чем на пять лет. В случае, если в отношении иностранного гражданина, не имеющего служебного паспорта, Российской Федерацией признается официальный статус, указанному гражданину может быть оформлена служебная виза. В случае, если в отношении иностранного гражданина, имеющего служебный паспорт, Российской Федерацией не признается официальный статус, указанному гражданину оформляется обыкновенная виза (*Ст. 25.5 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»*).

Служебный паспорт — документ, выдаваемый штатным работникам дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, официальных представительств Российской Федерации при международных организациях либо официальных представительств федеральных органов исполнительной власти, находящихся за пределами территории Российской Федерации; военнослужащим, направляемым для прохождения военной службы за пределы территории Российской Федерации, и лицам, выезжающим в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации: лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации; лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации; федеральным государственным слу-

жащим и государственным служащим субъектов Российской Федерации; работникам государственных органов и организаций, осуществляющим медицинское и организационно-техническое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, выезжающих в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации; работникам государственных корпораций и служащим Центрального банка Российской Федерации (Банка России) (Ст. 12 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Сторона, принимающая иностранного гражданина или лицо без гражданства в Российской Федерации — гражданин Российской Федерации, постоянно проживающие в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства, юридическое лицо, филиал или представительство юридического лица, федеральный орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, дипломатическое представительство либо консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, международная организация или ее представительство в Российской Федерации либо представительство иностранного государства при международной организации, находящейся в Российской Федерации, у которых иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает или осуществляет трудовую деятельность (находится). В качестве принимающей стороны в отношении членов своей семьи могут выступать также иностранный гражданин или лицо без гражданства, относящиеся к высококвалифицированным специалистам и имеющие в собственности жилое помещение на территории Российской Федерации (Ч.1 ст.9 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства»).

Судимость — в российском уголовном праве — юридическое последствие осуждения за преступление, один из элементов уголовной ответственности. Заключается в определенных ограничениях прав осужденного, которые не входят в содержание наказания (напр., запрещение занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью).

Согласно *ст. 86 УК РФ*, лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости. Судимость, в соответствии с *УК РФ*, учитывается при рецидиве преступлений и при назначении наказания. Лицо, освобожденное от наказания, считается несудимым.

Согласно *УК РФ*, судимость погашается: 1) в отношении лиц, условно осужденных, — по истечении испытательного срока; 2) в отношении лиц, осужденных к более мягким видам наказаний, чем лишение свободы, — по истечении одного года после отбытия наказания; 3) в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за преступления небольшой или средней тяжести, — по истечении трех лет после отбытия наказания; 4) в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления, — по истечении шести лет после отбытия наказания;

5) в отношении лиц, осужденных за особо тяжкие преступления, — по истечении восьми лет после отбытия наказания.

Если осужденный в установленном законом порядке был досрочно освобожден от отбывания наказания или неотбытая часть наказания была заменена более мягким видом наказания, то срок погашения судимости исчисляется исходя из фактически отбытого срока наказания с момента освобождения от отбывания основного и дополнительного видов наказаний. Если осужденный после отбытия наказания вел себя безупречно, то по его ходатайству суд может снять с него судимость до истечения срока погашения судимости. Погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью.

III

Территория вселения — территория субъекта Российской Федерации или ее часть, куда целенаправленно привлекаются участники Государственной программы в рамках реализации проектов переселения (*Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»*. П. 6. ПП. «Ж»).

Территория приоритетного заселения — субъекты Российской Федерации, входящие в состав Дальневосточного федерального округа (Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». П. 6. ПП. «З»).

Территория Российской Федерации — территория Российской Федерации в пределах Государственной границы Российской Федерации или территория РСФСР в пределах административной границы РСФСР на день наступления обстоятельств, связанных с приобретением или прекращением гражданства Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом (Ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Транзитная виза — виза, выдаваемая на срок до десяти дней иностранному гражданину в целях транзитного проезда через территорию Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом. Транзитная виза иностранному гражданину не требуется в случае транзитного проезда этого иностранного гражданина через территорию Российской Федерации в безостановочном режиме на участках транспортных магистралей в соответствии с перечнем и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации. Виза с правом на остановку на территории Российской Федерации может быть выдана иностранным гражданам или лицам без гражданства по представлении ими мотивированной просьбы и документов, подтверждающих необходимость остановки, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации (Ст. 25.7 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Трудовая деятельность иностранного гражданина — работа иностранного гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) (Ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002

г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Трудовая миграция — временная миграция с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг) (См.: Лампадова С. С. Обеспечение миграционной безопасности Российской Федерации органами внутренних дел: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017 г.).

У

Упрощенный порядок приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации — порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, предусмотренные Федеральным законом (Ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Участники туристической группы — иностранные граждане и лица без гражданства — участники групповой туристической программы, подготовленной на основании договора об оказании туристических услуг (Ст. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 7 мая 2009 г. № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромах, имеющих разрешения на пассажирские перевозки»).

Учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания — фиксация в установленном порядке уполномоченными в соответствии с Федеральным законом органами сведений о нахождении иностранного гражданина или лица без гражданства в месте пребывания (Ч.1 ст.9 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства»).

Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом представляет собой специализированную межведомственную автоматизированную информационную подсистему, содержащую информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, в том числе являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, въезжающих в Российскую Федерацию, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации и выезжающих из Российской Федерации (далее — иностранные граждане), предназначенную для совместного ведения и использования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и являющуюся составной частью государственной информационной системы миграционного учета (Ст. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 186 «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании Центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»).

Центр временного размещения иммигрантов, ходатайствующих о признании их беженцами — место пребывания лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, беженцев и членов их семей на территории Российской Федерации. Центр временного размещения иммигрантов — является структурным подразделением МВД России и предназначен для временного размещения иммигрантов (до трех месяцев), чьи ходатайства о признании их беженцами в Российской Федерации зарегистрированы и приняты к рассмотрению, до определения их правового статуса на территории Российской Федерации. Центр используется для уточнения цели и мотива пребывания иммигранта, проверки представленных им доказательств, окончательного определения

наличия законных оснований для признания его беженцем в РФ; для организации обязательного медицинского освидетельствования прибывающих в нем иммигрантов, в том числе на туберкулез и СПИД и предназначен для организации бесплатного проживания, питания, медицинского и другого обеспечения иммигранта, а также начального изучения русского языка и законодательства Российской Федерации.

Ч

Члены семьи высококвалифицированного специалиста — его супруг (супруга), дети (в том числе усыновленные), супруги детей, родители (в том числе приемные), супруги родителей, бабушки, дедушки, внуки (иностранные граждане или лица без гражданства) (Ст.13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Э

Экономические мигранты — лица, покидающие страну своего происхождения исключительно по экономическим мотивам и не подпадающие под определение беженцев, а также лица, которые стремятся улучшить свое материальное положение. Экономические мигранты не соответствуют критериям, по которым предоставляется статус беженцев, вследствие чего они не имеют права на получение помощи со стороны международного сообщества в качестве беженцев (См.: *Беженцы в международном и национальном законодательстве: пособие.* СПб., 2007 г.).

Экстерриториальность — (от лат. ex — из, вне, и territorialis — находящийся на территории; букв. «внеземельность») — полный иммунитет, т. е. освобождение от юрисдикции какого-либо государства на том основании, что соответствующее лицо (или учреждение) считается как бы находящимся на территории государства, гражданство (или национальность, если речь идет не о физических лицах) которого оно имеет. Ранее ссылками на экстерриториальность обосновывали дипломатические иммунитеты и привилегии, но затем от этого отказались ввиду того, что она в подобных ситуациях основывалась на юридической фикции и могла бы послужить обоснованием безграничного расширения иммунитетов

и привилегий. Экстерриториальность сохранила свое значение в некоторых др. отраслях международного права. Например, в международном морском праве она применяется для характеристики статуса военного корабля в иностранном порту, поскольку такой корабль и в этом случае рассматривается как плавающая территория государства флага. Экстерриториальностью пользуется и военное воздушное судно, находящееся на иностранной территории с согласия территориального суверена, поскольку оно считается частью территории государства, опознавательные знаки которого имеет.

Эмигранты — лица, выезжающие на постоянное жительство в другое государство, покинувшие страну своего гражданства или постоянного проживания. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. в п. 2 ст. 12 предусматривает право каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную (т. е. право на эмиграцию). Это право, однако, согласно пакту, может быть объектом некоторых установленных законом ограничений, необходимых для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц.

Ю

Юрисдикция — (лат. *jurisdictio* – судопроизводство, от *jus* – право и *dicto* говорю) — установленная законом (или иным нормативным актом) совокупность полномочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т. е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, принимать юридические санкции к правонарушителям. Юрисдикция определяется в зависимости от вида и характера разрешаемых дел (преступления и проступки, имущественные споры и т. д.), территориальной их принадлежности, от участвующих в деле лиц. Под юрисдикцией понимается также сфера отношений, на которую распространяются характеризующие выше правомочия.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Международные правовые акты:

1. Кодекс преступлений против мира и безопасности человечества (проект, принятый в 1954 году на шестой сессии Комиссии международного права ООН).
2. Устав Организации Объединенных Наций (подписан 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско по завершении Конференции ООН по международной организации, и вступил в силу 24 октября 1945 г.).
3. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации от 19 июля 1994 г.
4. Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г.
5. Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г.
6. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г.
7. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 17 февраля 2010 г.
8. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о реадмиссии от 20 августа 2010 г.
9. Соглашение с Южной Осетией о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 19 ноября 2010 г.
10. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о реадмиссии от 7 июня 2012 г.
11. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о реадмиссии от 11 октября 2012 г.

12. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии от 15 апреля 2013 г.

13. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии от 1 сентября 2014 г.

14. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Сербия о реадмиссии от 16 октября 2014 г.

Нормативные правовые акты Российской Федерации¹:

1. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

2. Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

3. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах».

4. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

5. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

6. Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

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

8. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

¹Все нормативно-правовые акты приводятся по сведениям официального Информационно-правового портала «Гарант» [Электронный ресурс] // URL: <http://ivo.garant.ru/#/document>

9. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

10. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Л и т е р а т у р а

Основная:

1. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: курс лекций / С.С. Лампадова, О.В. Воронина, Т.А. Сахарова. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. – 317 с.

2. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учебное наглядное пособие. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 392 с.

Дополнительная:

1. Аврутин, Р.Ю., Паук, Н.Н. Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ. Об итогах проведенной 15 октября 2021 года Международной научно-практической конференции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – № 1 (93). – 2022. – С. 57–67.

2. Административная деятельность полиции: курс лекций / под ред. В.А. Кудина. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 696 с.

3. Административная деятельность полиции: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. В.А. Кудина. – Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. – 768 с.

4. Акимова, С.А., Прудникова, Т.А. Правовое регулирование миграционной политики и деятельности миграционных служб Австралии, Японии, а также государств, входящих в Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 9. С. 181–83.

5. Андриченко, Л. В., Плюгина, И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. – Москва: ИЗиСП: Норма : Инфра-М, 2019. – 391 с.

6. Бельский, В.Ю., Гусев, Н.Н. Теоретические аспекты адаптации и интеграции мигрантов в социальной среде российского общества как методологическая основа их правового регулирования // Вестник Московского университета МВД России. – № 2. – 2021. – С. 40–45.
7. Божко Л.П. Зарубежная практика регулирования межрегиональной трудовой мобильности // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 4.
8. Василенко П.В. Территориальная организация общества // Псковский регионологический журнал. № 16. Псков: ПсковГУ, 2013. С. 36 – 42.
9. Воеводин, Л. Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. – Москва: Изд-во МГУ, ИНФРА М-НОРМА, 1997. – 297 с.
10. Волох, В.А. Миграция населения как объект научного исследования: сущность, современные трактовки и классификация // PolitBook. – 2015. – № 1.
11. Воробьева, О. Д. Методологические и организационные подходы к интеграционным процессам иммигрантов в России // Миграционные процессы: проблемы адаптации и интеграции мигрантов: сборник документов. – Ставрополь, 2018. – 171 с.
12. Воронина, Н.А. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: тенденции развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 3 (83). – С. 63–82.
13. Вышинский, А.Я., Лозовский, С.А. Дипломатический словарь. Том 1. – Москва: Государственное издательство политической литературы, 1948. – 855 с.
14. Герасимов, С.А. Правовые основы реадмиссии: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 160 с.
15. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 481 с.
16. Денисенко М. Изменения в иммиграционной политике развитых стран // Отечественные записки. – 2004. – № 4.
17. Денисенко, М.Б., Фурса, Е.В., Хараева, О.А., Чудиновских, О.С. Миграционная политика в зарубежных странах и в Российской

Федерации: опыт сравнительного анализа: методич. пособие.— Москва, 2003. — 314 с.

18. Денисенко, М.Б. Балльная система отбора мигрантов: взгляд из России. — Москва, 2013. — 41 с.

19. Закон США для новых иммигрантов. — Москва: Издательская группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998.

20. Зраева, И.М. Правовое регулирование миграционного учета в Российской Федерации: учебное пособие для студентов ВУЗов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. — 184 с.

21. Иванов, Н. Характеристика международных отношений и международного права в историческом развитии. — Казань, 1874. — 191 с.

22. Иванова, А.А. К вопросу о принудительном перемещении незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации // Миграционное право. — 2014. — № 3. — С. 3–7.

23. Иванчак, А.И. К обсуждению проекта Федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в РФ. Право и управление. XXI век. [Электронный ресурс] // <https://doi.org/10.24833/2073-8420-2018-3-48-29-34>

24. Ивахов, П.И., Малышева, Е.А., Попов, А.И. Применение административного законодательства сотрудниками ОВД при осуществлении миграционного контроля: учебное пособие. — Калининград: КЛЮИ МВД России, 2010. — 103 с.

25. Ионцев В.А. Введение // Вынужденная миграция: Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир. — Москва, МАКС-пресс, 2001. Вып. 6. — 159 с.

26. Казарян, К.В. Миграционная система: теоретико-правовой анализ // Северо-Кавказский юридический вестник. — 2016. — № 4.

27. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д. Карповича. — Москва: Юрайт-М, 2002. — 959 с.

28. Контрольно-надзорная деятельность полиции: учебное пособие. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. — 332 с.

29. Леонидова, Т.И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. 2007. № 2 (75). // Официальный сайт журнала «Представительная власть» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.374.php>

30. Морозов, Б.П., Вагнер, Н.А. Деятельность сотрудников органов внутренних дел по проверке законности пребывания на территории Российской Федерации иностранной рабочей силы и выявлению работодателей, незаконно использующих иностранную рабочую силу // Права человека и иммиграция: материалы докладов и выступлений международного семинара. – Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2004. С. 51–66.
31. Олейник, С. Роль международной организации по миграции в обеспечении управления реадмиссией лиц // Журнал международного права и международных отношений. – 2016. – № 1–2. – С. 24–29.
32. Пападеметриу, Д.Г. Миграция наталкивается на низкие темпы роста // Финансы и развитие. – 2012. – Сентябрь.
33. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под ред. Е.А. Лукашевой. – Москва: Изд-во НОРМА, 2002. – 448 с.
34. Правовые основы российского гражданства: учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. А.С. Прудникова. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 230 с.
35. Проблемы правового регулирования адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: научно-практическое пособие. СПб.: Издательство СПб университета МВД России, 2021.
36. Прудников А.С. Гражданство как институт права: конституционно-правовой аспект // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 1.
37. Пухова, М.М., Дорошина, И.П., Ходжаева, И.Г. Теоретические основы миграции // Транспортное дело России. – 2013. – № 6.
38. Рекомендации по статистике международной миграции. Первое пересмотренное издание. – Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1998.
39. Рыбаковский, Л.Л. Практическая демография. – Москва: ЦСП, 2005 // Официальный сайт Рыбаковского Л.Л. [Электронный ресурс]. URL: <http://rybakovsky.ru/uchebnik3.html>.
40. Соколов, С.В., Ванян, А.Б. О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств-участников СНГ с незаконной миграцией // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сборник научных статей. – Ростов н/Д, 2004. – 156 с.
41. Статистика международной миграции. Практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии. – Женева: Организация Объединенных Наций, 2011.

42. Сулейманов, Д.Н., Мехова, Т.Н., Ноха, М.Д. Системный подход к проблемам адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. [Электронный ресурс] // <http://www.migimo.ru/razdel/144/>

43. Сухарев, В.Е., Крутских, В.Е., Сухарева, А.Я. Большой юридический словарь. – Москва: Инфра-М, 2003. – 858 с.

44. Суюнчалиева О.Т. Балльные системы отбора квалифицированных мигрантов как правовой инструмент миграционной политики // Труды Академии управления МВД России. – 2012. – № 2 (22).

45. США в полтора раза снизят квоту на прием беженцев // Коммерсант. – 2018. – 18 сент.

46. США не будут предоставлять статус беженца жертвам бытового насилия и преступности // Официальный сайт ТАСС. – 12 июня 2018 г.

47. Толмачева, А.Ю. Миграционный кризис в Евросоюзе 2015–2016 гг.: Этнокультурный аспект. IV-Германия // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – Москва: ИЭА РАН, 2017. – Вып. 259.

48. Хабриева, Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. – Москва, Юрид. фирма «КОНТРАКТ», 2008. – 336 с.

49. Червоненко, В.Ф. «Круглый стол» по проблеме интеграции мигрантов // Миграционное право. – Москва: Юрист, 2007. – № 4. – С. 10–11.

50. Шапаров, А.Е. Иммиграционная политика Великобритании: наследие прошлого — проблемы для будущего // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010. – № 6.

Интернет-ресурсы:

1. Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/>

2. Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/>

2. Официальный сайт Агентства ООН по делам беженцев. Российская Федерация [Электронный ресурс]. URL: <http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/>

3. Официальный сайт МВД России. [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/мвд>

Учебное издание

Лампадова Светлана Сергеевна
кандидат юридических наук, доцент

**ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИИ
И МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ**

Курс лекций

Печатается в авторской редакции

Компьютерная вёрстка *Свикиш Н.О.*
Дизайн обложки *Шеряй А.Н.*

ISBN 978-5-91837-657-7



Подписано в печать 20.12.2022. Формат 60×84 ¹/₁₆

Печать цифровая 12,0 п. л. Заказ № 171/22

Тираж 100 экз. 1-й завод 1–50 экз.

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1