

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Филиал федерального государственного автономного образовательного учреждения  
высшего образования  
«Южно – Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
в г. Нижневартовске  
Кафедра «Экономика, менеджмент и право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой

/Н.В. Зяблицкая/

15 июня 2020 г.

---

Конституционно правовое регулирование миграции

---

в Российской Федерации

---

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ЮУрГУ – 40.03.01.2020. 064.ВКР

Консультанты, (должность)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Руководитель работы  
к.ю.н., доцент

/ Л.А. Дольникова /

11 июня 2020 г.

Консультанты, (должность)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Автор работы  
Обучающийся группы НвФЛ -441

/А.И.к Габибова/

10 июня 2020 г.

Консультанты, (должность)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Нормоконтрлер

/Н.В.Назарова

11 июня 2020 г.

Нижневартовск 2020

## АННОТАЦИЯ

Габибова А.И.к Конституционно правовое регулирование миграции в Российской Федерации. – Нижневартовск: филиал ЮУрГУ, НвФл -441, 120с., ил.-нет, таб.-нет, библиогр. список – 60 наим., прил.-нет, слайдов-нет

Выпускная квалификационная работа на тему: Конституционно правовое регулирование миграции в Российской Федерации.

В выпускной квалификационной работе затронуты вопросы, касающиеся возникновения и развития правового регулирования миграционных процессов в России.

Целью написания выпускной квалификационной работы является комплексное исследование миграции, выявление проблем правового регулирования и поиск их решения. Для достижения поставленной цели была рассмотрена правовая основа миграции, проанализированы институциональные основы правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, определены проблемы и перспективы развития миграции в российской федерации.

Результатом проведенного исследования являются предложения по совершенствованию норм правового регулирования миграции.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ.....	10
1.1. Историко-правовой анализ регулирования миграционных процессов в России.....	10
1.2. Зарубежный опыт правового регулирования миграционных процессов.....	30
1.3. Современное состояние правового регулирования миграционных процессов в Росси .....	45
2 ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	73
2.1 Органы государственной власти регулирующие миграционные процессы .....	73
2.2. Федеральные органы исполнительной власти как субъекты реализации миграционной политики России.....	78
2.3 Разграничение компетенции федеральных органов исполнительной власти в интересах совершенствования правового регулирования миграции.....	87
2.4 Анализ миграционных процессов в Ханты- Мансийском автономном округе – Югра.....	95
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	107
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	111

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность исследования** обусловлена следующими обстоятельствами: решение проблем в сфере миграционных отношений является необходимым условием, с одной стороны, упрочения демократии и соблюдения прав человека, интеграции России в мировое сообщество, а с другой – укрепления национальной безопасности страны. На сегодняшний день во всем мире существуют такие угрозы, как национализм, религиозная нетерпимость, политический экстремизм, которые тесно связаны с динамичными миграционными процессами и негативно сказываются на интересах Российской Федерации, значительно ослабляя безопасность государства. Проблема формирования и реализации миграционной политики в современном научном мире и политических кругах страны достаточно широко обсуждается, корректируется нормативно-правовая база.

Вместе с тем, отмечается невысокое качество административно-правового и социального регулирования процессов миграции, и, как результат, можно наблюдать бюрократические барьеры в региональных органах государственной власти. Следовательно, актуальность темы исследования обуславливается ее социально-экономическим и социально-культурным значением для России, необходимостью в научном обосновании эффективности регулирования миграционных процессов в целях обеспечения социальной стабильности общества и его устойчивого развития.

**Объектом исследования** являются урегулированные нормами конституционного права общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации конституционно-правовых основ миграционной политики.

**Предмет исследования** - являются нормы российской системы права и международные нормы, регулирующие миграционные процессы, а также специфические правовые статусы различных категорий мигрантов.

**Целью** написания выпускной квалификационной работы является комплексное исследование миграции, выявление проблем правового регулирования и поиск их решения.

**Задачи исследования:**

- 1) рассмотрение историко-правового анализа регулирования миграционных процессов в России
- 2) исследование зарубежного опыта правового регулирования миграционных процессов
- 3) анализ современного состояние правового регулирования миграционных процессов в России
- 4) исследование органов государственной власти как субъект регулирования миграционных процессов
- 5) исследование органов исполнительной власти как субъекты реализации миграционной политики России
- 6) обоснование разграничение компетенции федеральных органов исполнительной власти в интересах совершенствования правового регулирования миграции.
- 7) анализ миграционных процессов в Ханты - Мансийском автономном округе – Югра

**Теоретическая основа исследования** – научные труды отечественных ученых в области миграционного законодательства: Т.Я. Хабриева, И.В. Плюгина, В.Е. Чиркин, Д.В. Совоплясов, Г.П. Мосягина, В.Моисеенко, А.М. Волков, Д.Н. Бахрах, Р. А. Пестов, Ю.В. Рощин и др.

**Методологию исследования** являются общенаучные методы (системно-структурного анализа, формализации и др.), частно-научные методы (историко-правовой, сравнительно-правовой, статистического анализа и др.).

**Эмпирическую базу исследования** составили нормативные правовые акты: Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральное законодательства, регулиующее

миграционные отношения, международное и зарубежное миграционное законодательство; статистические данные, а также материалы правоприменительной практики.

**Структура работы:** выпускная квалификационная работа состоит из 2 глав и 7 параграфов, присутствует заключение и библиографический список, общий объем работы 120 страниц.

# 1 ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ

## 1.1. Историко-правовой анализ регулирования миграционных процессов в России

Возникновение российского миграционного законодательства можно условно разделить на три основных этапа: дореволюционный (до 1917 г.), советский (1918 - 1991 гг.) и современный. В то же время у каждого из указанных этапов свой достаточно неоднородный по содержанию характер и своя внутренняя периодизация.

Для России процессы миграции населения всегда играли особую роль: расширение границ государства и освоение новых присоединенных территорий требовали организации поддержки переселенцев со стороны государства. При этом заселение осуществлялось как с помощью внутренних перемещений, так и, особенно в XVIII и начале XIX в., преимущественно за счет привлечения иностранных граждан.

История развития миграционного законодательства в дореволюционный период берет начало с древнейших времен, так как процессы миграции сопутствовали обществу всегда. При этом формирование государственности древних славян с неизбежностью влекло формирование и первых законодательных актов в данной сфере. Следует отметить, что нормативно-правовое регулирование миграционных процессов в Древней Руси осуществлялось лишь в сфере внешней миграции населения.

В XI—XII вв. активизировались внешние связи Древнерусского государства, на территории Руси появились слободы, где селились иностранные купцы, на службе в русской армии активно привлекались иностранные граждане. В эпоху Киевской Руси иностранные граждане допускались в русские города по особым договорам. Одновременно в Повести временных лет упоминаются договоры с Византией, предусматривающие процедуру выдачи виновного в

совершении преступления. Эти обстоятельства подтверждают факт того, что на территории Древнерусского государства миграционные процессы осуществлялись весьма активно, но утверждать о наличии сформированной миграционной политики в то время не приходится

Нельзя не отметить значительное развитие нормативно-правового регулирования внешней миграции населения в XIII—XVI в., где предметом правового регулирования в сфере миграции населения была внешняя миграция. Еще в правление Ивана IV Грозного между Англией и Московским государством установились взаимно-доброжелательные отношения. В 1555 г. Иван IV дал льготную грамоту на повольный торг всякими товарами по всей России. Привилегии англичан, с непродолжительными перерывами, оставались в силе до 1584 г. В конце царствования Ивана IV англичане, злоупотреблявшие своим монопольным положением, возбудили против себя недовольство со стороны русских купцов и утратили часть своих привилегий. В первой половине XVII в. к царю стали поступать челобитные торговых людей об изгнании иноземцев с российского рынка. Челобитные, поступавшие царю Михаилу Федоровичу с 1627 по 1648 г., привели к изменению политики Российского государства по отношению к иностранным торговцам.

Одним из значимых памятников права, посвященных миграции населения, следует признать Новоторговый устав 1667 г., который имел узкую направленность, регламентируя вопросы въезда иностранных граждан, а также правила торговли и взимания таможенных пошлин. В Москву и другие города их велено пускать лишь при наличии царских жалованных грамот о торгах. Не имеющих таковых мне велено пропускать к Москве либо в другие города, они могли лишь торговать у города Архангельска и в Пскове. Таким образом, на данном отдельном примере мы можем наблюдать определенную казуальность в правовом регулировании миграционных процессов в России в допетровскую эпоху



В рамках дореволюционного периода необходимо обозначить правовые акты, сыгравшие определенную роль в регламентации перемещений населения. Речь, в частности, идет об актах, касающихся института подданства, собственно переселенческой политики, установления паспортной системы в России и др.

Так, установление паспортной системы в России связано с подписанием Петром I в 1724 г. нормативного акта, названного «Плакат». До этого в 1721 г. Петр I ввел обязательные паспорта для крестьян, временно покидающих пределы постоянного жительства. К числу первых законодательных установлений о заграничных паспортах относится Закон об иностранных паспортах 1817 г. Им определялось, кому могут выдаваться иностранные паспорта, каков порядок по ним выезда и въезда на территорию страны как для проживающих в России иностранцев, так и для российских подданных. При этом паспортные билеты были двух видов: одни только для выезда за границу без возврата - они выдавались всем иностранцам, а другие - с возвратом, их выдавали исключительно российским подданным. За каждый выдаваемый заграничный паспорт взималось по 25 копеек серебром.

При этом контролировалось, чтобы получивший паспорт не проживал с ним в России, а отправлялся за границу, так как в Адмиралтейском регламенте было постановлено, чтобы отъезжающий морем после получения паспорта не оставался в государстве более семи дней. В противном случае паспорт, выданный в пограничных губерниях, терял силу и становился недействительным по истечении трех недель со дня получения, а во внутренних губерниях - по прошествии трех месяцев.

Наиболее отчетливо миграционная политика государства проявилась во времена правления Екатерины II, которая приняла целый ряд документов, направленных на стимулирование процессов перемещения населения для заселения новых государственных территорий. Так, 4 (15) декабря 1762 г. императрица Екатерина II подписала Манифест «О позволении иностранцам, кроме жидов, выходить и селиться в России и о свободном возвращении в свое

отечество русских людей, бежавших за границу». В этом документе декларировались основные принципы политики нового руководства России: увеличение численности населения страны за счет привлечения иностранцев и амнистия подданных России, покинувших родину.

Дальнейшим стимулом для развития иммиграционной политики России послужило принятие Екатериной II в декабре 1776 г. Манифеста «О свободном поселении иностранцев в России», а еще через полгода - Указа «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, селиться, где пожелают», к которому прилагались реестры свободных для поселения земель. Для иностранцев, переехавших в Россию, полагался достаточно широкий перечень льгот и преимуществ.

Всех переезжающих иностранных граждан заносили в Поименный список отправляемых в Россию иностранных поселенцев. Для иностранных переселенцев обязательным требованием было принятие российского подданства, но прожившим в России 10 и более лет разрешалось беспрепятственно вывозить все имущество, те же, кто прожил в стране менее 10 лет, обязаны были часть нажитого сдать в казну. Во многом решению данных вопросов способствовал граф П.Д. Киселев, отвечавший за управление государственным имуществом в правительстве Николая I.<sup>1</sup>

В первые две трети XIX столетия произошел переход от прежней системы заселения новых территорий к новому порядку - когда выгоды от заселения стали совмещаться с интересами самих переселенцев. Одним из последних актов принудительного переселения, вызванного «политической необходимостью», был Указ 1799 г. о заселении Забайкалья: повелено было в течение 10 лет переселить в этот край 10 тыс. душ, для чего на первый раз было отпущено 100 тыс. руб.

---

<sup>1</sup>Абдулатипов, Р. Г. Россия, в чем суть твоего бытия? Историко-философские размышления / Р. Г. Абдулатипов, Л. Ф. Болтенкова. – Москва, 1994. – 123 с.

Новое направление впервые было ясно выражено в записке, представленной в 1821 г. М.М. Сперанским, в то время сибирским генерал-губернатором, в Сибирский комитет. В записке указывалось на двоякую пользу для государства от добровольных переселений крестьян в Сибирь, заключающуюся как в возможности «заселять этот пустынный и малолюдный край», так и в доставлении крестьянам, «обитающим в губерниях, скудных землями, потребного изобилия». Следствием этой записки стал Указ 1822 г. «О разрешении казенным крестьянам всех губерний переселяться в Сибирь и внутри сибирских губерний». Хотя особого роста переселенцев не последовало.

До начала крестьянской реформы переселение осуществлялось в пределах европейской части России - в Воронежскую, Харьковскую, Тамбовскую, Саратовскую и Оренбургскую губернии. После отмены крепостного права переселения начались и за пределы Урала - шло заселение Приамурского края, Амурской и Приморской областей, где особыми правилами 1861 г. дозволялось жить всем желающим и были предоставлены льготы по податям, повинностям. Позднее, в 1881 г. было утверждено Положение «Об установлении временных правил о переселении крестьян на свободные казенные земли», которое, однако, не только не способствовало переселению, а скорее сдерживало его, так как количество земель под заселение и ссудная помощь были значительно меньше потребностей.<sup>1</sup>

Еще одним важным событием, отразившимся на миграционной политике государства, стало строительство Сибирской железной дороги. Как отмечалось в литературе, необходимость переселения была обусловлена экономическими причинами, так как постройка железной дороги могла принести выгоду государству только при условии заселения и промышленного освоения Сибири.

По статистическим данным, переселение учитывается начиная с 1885 г. с достаточной степенью приближения: с 1885 по 1903 г. в Сибирь пришло, по

---

<sup>1</sup> Регент, Т. М. Миграция в России : проблемы государственного управления / Т. М. Регент. – Москва : ИСПЭН РАН, 1999. – 510 с.

официальным данным, до 1,9 млн человек. Переселение во все остальные районы - Новороссию, Предкавказье и Закавказье, Оренбургские степи, Туркестан дало за те же 19 лет значительно меньшую цифру. Но если даже предположить, что во все эти районы переселилось еще столько же переселенцев, то все же средняя годовая цифра русского переселения за это время не превысит 200 тыс., т.е. приблизительно 1,7% всего населения или примерно одну десятую часть его годичного прироста.

Наиболее существенную роль в этот период сыграл Закон от 13 июля 1889 г. "О добровольном переселении сельских обывателей и мещан на казенные земли и о порядке перечисления лиц означенных сословий, переселившимся в прежнее время". Его подготовка заняла более восьми лет, в этот период действовали временные правила о переселении крестьян на свободные казенные земли от 10 июля 1881 г.

В основе их лежала идея, которая последовательно проводилась до этого в переселенческой политике графа П.Д. Киселева: переселение дозволялось всем крестьянам, «владеющим наделами, недостаточными для прокормления семьи». Правилами также устанавливалась помощь переселенцам во время их следования в новые места, в том числе содействие переселенцам в отыскании земель, выдача материальных пособий, врачебная помощь во время пути.

Временные правила 1881 г., по свидетельству современников, «не достигли того упорядочения переселенческого движения, к которому стремилось правительство, так как, с одной стороны, выход из общества, вследствие разных затруднений и хлопот, продолжал оставаться доступным лишь сравнительно более состоятельным крестьянам, не особенно нуждавшимся в переходе на новые места, а с другой - продолжавшееся опасение вызвать преувеличенные размеры переселения не позволило ни обнародовать упомянутые правила, ни провести в них каких-либо мер, преследующих колонизационные интересы отдельных районов».

Закон 1889 г. вводил ряд льгот по арендным платежам, исполнению воинской повинности, получению ссуд. Однако земельные участки предлагалось передавать на условиях краткосрочной аренды, что ощутимо сдерживало переселение. Это было результатом «сдержанной» политики, которую отстаивал Государственный совет.

Сам процесс переселения подчиняется правилам, согласно которым размеры земельных участков ставились в зависимость не от существующей жизненной потребности, а от возможности отвода переселенцам казенных земель: переселение допускалось не иначе как с предварительного разрешения, даваемого по соглашению министерства внутренних дел с министерством государственных имуществ, ведающим казенными землями. Причем в Законе подчеркивалось, что участки для переселенцев отводятся лишь там, где «по состоянию этих земель» нарезка переселенческих участков будет «признана возможною без ущерба для выгод казны». Лицам же, переселившимся без разрешения, Закон угрожал возвращением в места приписки распоряжением административных властей.

Существенные облегчения Закон 1889 г. создавал лишь в отношении условий выхода переселенцев из обществ: полученные разрешения на переселение освобождали переселяющихся от нелегкой обязанности испрашивать увольнительные приговоры, недоимки же в окладных сборах, которые еще по правилам 1881 г. оставались на переселяющихся, по Закону 1889 г. переводились вместе с выкупными платежами на общества, из которых выходили переселенцы, которые за это получали в свое распоряжение без какой-либо выводной платы невыкупленные окончательно наделы, освобождаемые вследствие переселения. Все переселенцы освобождались от казенных платежей: в европейской части России - на два года, в азиатской - на три года в полном объеме и еще на три - в половинном размере; лицам, достигшим в годы переселения призывного возраста, отбывание воинской повинности отсрочивалось: в европейской части - на два года, в азиатской - на три.

Закон 1889 г. занимает особое место в истории переселенческой политики. Это был первый по времени специальный закон, признававший государственное значение политики переселения. Однако сам Закон явственно отражал недоверчивое и недружелюбное отношение законодателя к переселяющимся. Закон отличался крайней неопределенностью, открывающей полный простор административному усмотрению. По сути, Закон больше носил характер программного документа, а не содержал конкретные правила, которые могли бы быть успешно проведены в жизнь. Власть, с одной стороны, предоставляла некоторые льготы переселенцам, с другой - стремилась к тому, чтобы подобное содействие не вызывало массовые переселения, ограничивая помощь переселенцам самыми тесными рамками.

6 июня 1904 г. вышел новый Закон о добровольном переселении сельских обывателей и мещан-землевладельцев, отменивший Закон от 13 июля 1889 г. и более поздние, существенно видоизменившие его законы от 15 марта и 27 декабря 1896 г. Вместо сначала «сдержанно-недоброжелательного», позже сочувственного отношения к переселению, но во всяком случае отношения к переселению как к факту, который лежал в основе отмененных законов, Закон от 6 июня 1904 г. выдвигает на первый план новую, или, вернее, очень старую, но основательно забытую точку зрения на переселение как на могущественное орудие аграрной политики. Таким образом, 6 июня 1904 г. заканчивается период истории русской переселенческой политики. Целый период заканчивается и в другом отношении: Комитет Сибирской железной дороги, сделавший очень много для переселенческого дела, с 10 января 1904 г. сошел с исторической сцены.

В конце XIX столетия Россия оставалась по-прежнему преимущественно аграрной страной. Однако еще С.Ю. Витте видел возможный подъем Российской империи и экономический рост лишь в постепенной индустриализации страны. Определенные меры по укреплению позиций капитализма были направлены и на сельское хозяйство. Впоследствии указанные меры были поддержаны П.А. Столыпиным. Основные из них - ликвидация общины, развитие товарно-

капиталистического крестьянского хозяйства<sup>1</sup>. В связи с этим важной частью аграрной реформы П.А. Столыпина 1906 г. также было переселение крестьян на свободные земли. В своей записке о поездке в Сибирь и Поволжье в 1910 г. он говорил о том, что процесс переселения крестьян должен включать следующие составляющие: готовность потенциального крестьянина к переселению, проработку жилищного вопроса, сам процесс переселения, анализ территории вселения и, конечно, приживаемость новоселов на новом месте вселения.<sup>2</sup>

При обсуждении государственных вопросов в конце XIX - начале XX в. процесс переселения носил первоочередной характер, подтверждением чего стало образование Переселенческой комиссии при Государственной Думе, анализ земельных запасов Сибири и их качества, изучение движения переселенцев, а также улучшение его условий.<sup>3</sup> По инициативе государства создавались специальные землеустроительные комиссии, деятельность которых заключалась в содействии крестьянам при покупке ими земель с помощью Крестьянского банка; в распределении казенных земель, назначаемых для увеличения крестьянского землевладения путем продажи их крестьянам; в участии в сдаче в аренду казенных земель из числа обращенных для увеличения крестьянского землевладения, но не проданных крестьянам; в содействии переселению крестьян на казенные земли Азиатской России; в содействии селениям и отдельным домохозяевам в улучшении условий землевладения и порядков землепользования и в содействии крестьянам и смежным владельцам в заключении добровольных сделок об упразднении чересполосности и общности угодий и об отмене сервитутов, а также в осуществлении этих сделок .

Подготовленный правительством законопроект, принятый 14 июня 1910 г., дополнением к которому послужил Закон о землеустройстве от 29 мая 1911 г.,

---

<sup>1</sup> Мунчаев, Ш. М. История России : учебник для вузов / Ш. М. Мунчаев, В. М. Устинов. – 3-е изд., изм. и доп. – Москва : Издательство НОРМА, 2003. – С.55-56.

<sup>2</sup> Аврех, А. Я. Столыпин П. А. и судьбы реформ в России / А. Я. Аврех // Коммунист. – Москва: Политиздат, 1991. – С.231.

<sup>3</sup> Рошин, Ю. В. Миграция населения в судьбе России / Ю. В. Рошин. – Москва, 2008. – С.110.

предусматривал передачу государственных земель в Сибири в частные руки без выкупа. В результате переселенческое движение при П.А. Столыпине принесло значительные результаты. Центром района крестьянских переселений был Алтайский округ, который составлял до 1906 г. личную собственность царствующего императора и состоял в ведении Кабинета Его Величества. Принятым по инициативе П.А. Столыпина Указом 16 сентября 1906 г. Николай II повелел передать все свободные земли округа Переселенческому управлению для устройства безземельных и малоземельных крестьян Европейской России. Крестьянам было передано около 25 млн десятин «кабинетских земель». Население Алтайского округа в 1914 г. превысило 3 млн. Это привело к росту городов: Ново-Николаевск, основанный в 1895 г., к 1914 г. насчитывал около 100 тыс. жителей, Славгород, где еще в 1909 г. был на пустом месте водружен деревянный крест, в 1913 г. уже имел 7 тыс. жителей и развивал торговлю на 6 млн руб. в год. Переезд был бесплатным, а специально оборудованные «стольпинские вагоны» позволяли перевозить по железной дороге скот. Государство старалось обустроить быт на местах переселения: строились школы, медицинские пункты и т.п.

Из 4 млн новых переселенцев эпохи П.А. Столыпина более 3 млн обосновались в центральной полосе Сибири, около полумиллиона - на Дальнем Востоке (Приморье и Приамурье), около 100 тыс. - в Туркестане. Их размещением и устройством занималось Переселенческое управление, бюджет которого достигал в 1914 г. 30 млн руб. (в 1894 г. - менее 1 млн).

Однако были и трудности: не хватало ни средств, ни землемеров для проведения землеустроительных работ. Имелись и другие проблемы: бюрократизм российского чиновничества, нехватка средств на обзаведение хозяйством, незнание местных условий и более чем сдержанное отношение старожилов к переселенцам. Многие умерли в пути или полностью разорились.



Но, несмотря на это, переселение в Сибирь, а также на Дальний Восток, в Среднюю Азию и на Северный Кавказ набирало темпы.<sup>1</sup>

Во второй половине XIX в. и начале XX в. осуществлялось привлечение иностранных наемных рабочих. В частности, промышленники, ссылаясь на недостаток рабочих рук, ввели в практику использование дешевого труда законтрактованных китайских рабочих. Заманчивые объявления агентов привлекали в Россию китайскую бедноту на кабальных даже для того времени условиях. После Великой Октябрьской революции 1917 г. был установлен запрет на ввоз в Россию законтрактованных китайских рабочих.

Как видим, основной причиной переселения в дореволюционный период было решение аграрного вопроса, отсутствие либо незначительность земельных наделов у крестьян. Рост сельского населения и ухудшение социально-экономического положения крестьян стали основой, на которой развивались различные по величине и последствиям миграционные потоки из Европейской России. Рост масштабов переселения на большие расстояния, возраставшие в связи с этим расходы и риски определили, по мнению большинства ученых-современников, необходимость проведения государством переселенческой политики.<sup>2</sup>

Сложной оказалась и роль государства в регулировании миграции. Начиная с организации фактически принудительных переселений, государство постепенно осознало, особенно после крестьянской реформы, необходимость стимулирования добровольного переселения крестьян и оказания им поддержки на всех стадиях переселения. Однако политика государства в этот период еще не носила последовательного характера.

---

<sup>1</sup>Солженицын, А. Глава 65 (Петр Аркадьевич Столыпин) / А. Солженицын // Август Четырнадцатого. Красное колесо. – 2014. – С. 142-225.

<sup>2</sup>Моисеенко, В. Исследование миграции в исторической перспективе : хрестоматия / В. Моисеенко // Миграция в России 2000-2012 г. – 2013. – №3. – С. 563-580

Советский период сыграл неоднозначную роль в развитии миграционного законодательства. Гражданская война привела к массовому оттоку за рубеж эмигрантов, что привело к формированию значительных по масштабам общин выходцев из России. Кроме того, после Первой мировой войны за пределами страны оказались миллионы российских военнопленных. В свою очередь, и на территории нашей страны находились тысячи пленных из иностранных государств. После Гражданской войны проходили акции выдворения из страны «классово чуждых элементов», среди которых высокий процент составили высокопрофессиональные специалисты. Однако в этот же период начала работать специальная комиссия Совета труда и обороны, которая выдавала разрешения на въезд в СССР крестьянам, рабочим, а также в индивидуальном порядке иным реэмигрантам.

Был принят целый ряд законов, на основании которых максимально упрощался как выход из российского гражданства, так и получение его. 27 июля 1918 г. был издан Декрет «Об уравнивании беженцев, остающихся в российском гражданстве, в отношении подведомственности с остальными гражданами Российской Республики». Этим документом все беженцы, оказавшиеся за границей, были признаны гражданами РСФСР.

Одним из декретов Советской власти стал Декрет об учреждении Центральной коллегии по делам пленных и беженцев от 28 апреля 1918 г.,<sup>1</sup> которым на данный орган возлагалось согласование, объединение и направление деятельности всех учреждений и организаций, ведавших делами о военнопленных, гражданских пленных, заложниках и беженцах. Центральная коллегия по делам о пленных и беженцах действовала как самостоятельное учреждение, входящее в состав Комиссариата по военным делам и имевшее право делать доклады Совету Народных Комиссаров. Именно на этот орган возлагалась основная миграционная политика Советского государства.

---

<sup>1</sup>Декреты Советской власти. Т. II. 17 марта – 10 июля 1918 г. // Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории акад. наук СССР. – Москва : Политиздат, 1959. – С. – 45.

Декретом ВЦИК от 3 ноября 1921 г. «Амнистия лицам, участвовавшим в качестве рядовых солдат в белогвардейских военных организациях» была объявлена полная амнистия лицам, участвовавшим в военных организациях Колчака, Деникина, Врангеля, Савинкова, Петлюры, Булак-Булаховича, Перемыкина и Юденича в качестве рядовых солдат, путем обмана или насильственно втянутых в борьбу против Советской власти и находящихся в Польше, Румынии, Эстонии, Литве и Латвии. В 1922 г. амнистия распространилась на всех рядовых - участников Кронштадтского мятежа, а еще через два года амнистия была распространена на всех находящихся на Дальнем Востоке, в Монголии и Западном Китае рядовых солдат белых армий. Им всем была предоставлена возможность вернуться в Россию на общих основаниях с возвращающимися на родину военнопленными.

Масштабной была и эмиграция из России: после октября 1917 г. и до 1921 г. она составила 2 млн человек. С учетом бежавших в Грузию, Армению, киргизские степи, а также принявших эстонское, латвийское и литовское подданство и затем выселившихся из Советской России, части русских военнопленных общее число русских за границей оказалось равным 3 млн человек.<sup>1</sup>

Одним из условий введения нэпа стала либерализация внутренних передвижений населения. В этот же период произошло смягчение ограничительной политики в отношении международной миграции. Последнее также было вызвано объективными факторами - установлением дипломатических отношений, развитием торговых, экономических, культурных, гуманитарных связей РСФСР (СССР).

---

<sup>1</sup>Михайловский, В. Г. Предварительные итоги переписи населения 28 августа 1920 года. Население 58 губерний Европейской и Азиатской части России / В. Г. Михайловский // Труды Центрального Статистического управления. – вып. 3 Т. I. – Москва, 1921. – 350 с.

Ускоренная индустриализация во второй половине 1920-х гг. поставила новые задачи в области иммиграции зарубежных специалистов и эмиграции советских кадров для обучения за рубежом.

В развитии международной миграции большую роль сыграл Декрет СНК РСФСР от 10 мая 1922 г. «О выезде за границу граждан РСФСР и иностранцев», определивший порядок выезда за границу иностранных граждан и граждан РСФСР. Выезд за границу допускался не иначе как по особому разрешению Народного комиссариата по иностранным делам, выдаваемому для граждан РСФСР в виде визы, накладываемой на выдаваемые им заграничные паспорта; для иностранных граждан в виде визы, накладываемой на их национальные паспорта.

Каждое лицо, пожелавшее выехать за границу, подавало заявление в установленной форме в Народный комиссариат по иностранным делам с приложением к нему удостоверения Государственного политического управления Народного комиссариата внутренних дел, удостоверяющего отсутствие законного препятствия к выезду. При этом иностранцы, состоявшие на советской государственной службе, обязаны были представить удостоверение с места службы об отсутствии у них законного препятствия к отъезду за границу.

В 1920-е гг. в отношении международной миграции важным направлением деятельности государства стала регистрация иностранных граждан и организация учета эмиграции и иммиграции. Опубликованные данные о международной миграции СССР включают два основных источника - разрешения на въезд и выезд за 1921 - 1923 гг. и сведения контрольно-пропускных пунктов ОГПУ о поездках выбывающих из пределов СССР и прибывающих в СССР за 1924 - 1928 г.<sup>1</sup> При этом как разрешения на въезд и выезд, так и сведения о поездках выбывающих из пределов СССР и прибывающих в СССР характеризуют масштабы движения через границы СССР. Так, в 1924 г. миграционный оборот составил 150 817

---

<sup>1</sup> Оболенский, В. В. Международная и межконтинентальная миграция в дореволюционной России и СССР / В. В. Оболенский. – Москва : Издание ЦСУ СССР, 1928. – С.44-46.

человек, в 1928 г. - 275 871 человек, что свидетельствует в целом о росте миграции населения.

Территориального хозяйственного распределения населения в этот период не осуществлялось. Однако ситуация несколько изменилась в связи с введением нэпа и принятием 30 октября 1922 г. Земельного кодекса РСФСР, в котором были урегулированы вопросы землеустройства и переселения.

Переселение и ходачество были свободными и добровольными, лишь в исключительных случаях губернским исполнительным комитетам по представлениям губернских земельных управлений, утвержденных Народным комиссариатом земледелия, предоставлялось право объявлять принудительное переселение, которое, однако, могло быть осуществлено лишь в том случае, когда на расходы по переселению и земельно-хозяйственному устройству переселенцев были отпущены общегосударственные либо местные средства.

Переселением в пределах РСФСР ведал Народный комиссариат земледелия, по представлениям которого переселение в те или иные местности открывалось и прекращалось постановлениями Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета. В порядке общего заведования переселением на Народный комиссариат земледелия возлагались руководство и контроль по переселенческому делу, разработка планов переселения, образование и подготовка земельного фонда для переселения, организация выхода, передвижения и водворения переселенцев, а также принятие мер по финансированию переселения и издание подробных правил о его условиях и порядке.

На основании особых узаконений, как ныне действующих, так и имеющих впредь быть изданными, переселенцам и расселенцам, поскольку переселение и расселение производится с соответствующего разрешения и в установленном порядке, предоставлялись льготы в виде полного или частичного освобождения от исполнения общегосударственных и местных повинностей в течение первых лет устройства на новых местах, а также другие льготы для оказания им помощи

при водворении на новых местах. Правом на получение таких льгот наряду с плановыми переселенцами пользовались также и внеплановые переселенцы, если они с разрешения переселенческих органов водворились на землях переселенческого фонда или доприселялись к земельным обществам или получили в постоянное трудовое пользование землю из состава государственных земельных имуществ. Расселение земледельческого населения в пределах обжитых местностей, выход на хутора или поселки в целях приближения земледельцев к обрабатываемым ими землям производились в порядке землеустройства, предусматривались землеустроительными проектами и относились на средства земледельцев и их объединений, заинтересованных в расселении.

Народному комиссариату земледелия было поручено сформировать Колонизационный фонд. Порядок и условия помощи переселенцам и расселенцам со стороны обществ, из которых они выселялись, определялись особыми правилами, издаваемыми Народным комиссариатом земледелия по согласованию с заинтересованными ведомствами.

Согласно принятому в 1926 г. Постановлению ЦИК и СНК СССР «О льготах крестьянскому населению по землеустройству и расселению» переселенцам предоставлялись льготный переселенческий тариф, долгосрочный льготный кредит на землеустройство, льготы по обложению единым сельскохозяйственным налогом. Благодаря этой политике за период с 1926 по 1939 г. в Сибирь, на Урал, в Казахстан и на Дальний Восток переселилось около 5 млн человек.<sup>1</sup> Однако после начала коллективизации льготное переселение крестьян было отменено.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г. в СССР была возвращена отмененная в 1918 г. паспортная система, а также была произведена паспортизация населения. Однако она распространялась только на городское население - ее вводили в городах, поселках городского типа, райцентрах, а также

---

<sup>1</sup>Социальные факторы и особенности миграции населения СССР / Под ред. Л.Л. Рыбаковского, В.Я. Чуракова. – Москва. – 1978. – С. 77 - 78.

в Московской области и ряде районов Ленинградской области. Паспорта не выдавались военнослужащим, инвалидам и жителям сельской местности. На этой основе получило развитие административное регулирование внутренней миграции, в различных формах происходило территориальное перераспределение трудовых ресурсов. Крестьянам паспорта стали выдаваться только в 1960-е гг., а бессрочным паспорт стал после утверждения Советом Министров СССР Положения о паспортной системе от 28 августа 1974 г.

В период 20-х гг. прошлого века начала формироваться система льгот для переселения в отдельные местности страны - дальневосточные, сибирские губернии, северные районы, ряд южных республик. Один из первых актов - Декрет 1923 г. «О льготах для командированных на работы в отдельные местности РСФСР», в рамках которого осуществлялось направление не только во временные служебные командировки, но и на постоянную работу.

К началу 1940-х гг. сформировалась система льгот для работающих в районах Крайнего Севера и отдаленных местностях РСФСР, перерыв в действии которой имел место только с 1942 по 1945 г. Система льгот расширялась и после Великой Отечественной войны, вплоть до начала 1990-х гг. Распад СССР привел к снижению эффективности системы льгот, и даже принятие Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» не изменило положение дел, так как отсутствовал комплексный подход к решению проблемы заселения этих территорий.

Таким образом, регулирование миграционных процессов осуществлялось в советский период как административными методами, так и путем стимулирования через систему льгот и преимуществ, что позволяло осуществлять расселение населения в районы промышленного и аграрного освоения. Кроме того, в Советском Союзе имела место «сезонная» миграция, но она носила достаточно ограниченный характер.

Печальным периодом в истории советской миграционной политики стали масштабные депортации, носившие античеловечный характер. Это были крайние формы организованной миграции, на которые направлялся весь арсенал силовых средств государства.

Первые депортации, проходившие в начале 1930-х гг., были связаны с коллективизацией и раскулачиванием. В период 1940-х гг. - во время Великой Отечественной войны и сразу после нее - депортации осуществлялись по национальному признаку, когда принудительному переселению подвергались целые народы, проживавшие на определенной территории: чеченцы, ингуши, немцы, калмыки, крымские татары, турки-месхетинцы и др. На территории, где раньше проживали эти народы, принудительно переселялись другие народы - осетины, кабардинцы, аварцы, лакцы и др.

Возвращение депортированных народов на территории, на которых уже проживали другие народы, стало одной из причин тяжелых межнациональных конфликтов, имевших место в 1990-х гг.

Депортации народов были осуждены в Декларации Верховного Совета СССР от 14 ноября 1989 г. «О признании незаконными и преступными репрессивных акций против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав». В ней подчеркивалось: «Варварскими акциями сталинского режима явилось выселение в годы Второй мировой войны из родных мест балкарцев, ингушей, калмыков, карачаевцев, крымских татар, немцев, турок-месхетинцев, чеченцев. Политика насильственного переселения отразилась на судьбе корейцев, греков, курдов и других народов».

Руководствуясь данной Декларацией, Верховный Совет СССР отменил акты высших органов государственной власти СССР, послужившие основой для противоправного насильственного переселения отдельных народов из мест постоянного проживания, ограничения прав граждан из числа этих народов, а также незаконной ликвидации некоторых национально-государственных образований.



В период Великой Отечественной войны и сразу после нее решались вопросы репатриации военнопленных как в СССР, так и из страны. Кроме того, сама война также оказала влияние на колоссальные перемещения населения внутри страны, связанные как с эвакуацией жителей, так и с неорганизованными перемещениями. Внутренние миграции в послевоенное время были обусловлены восстановлением экономики государства и связанной с этим мобилизацией населения.

На перемещения населения оказывала огромное влияние система прописки населения, которая исключала свободу выбора места жительства на территории страны. Кроме того, были жестко ограничены перемещения граждан за пределы страны, вследствие чего эмиграция носила весьма незначительный характер, да и та происходила по этнической линии, основную часть переселенцев составляли евреи и немцы. СССР не был ориентирован на международный рынок труда, привлечение иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности в стране осуществлялось очень ограниченно, в основном из стран - членов СЭВ.

К изменениям, произошедшим в начале 1990-х гг., приведшим к распаду СССР и открытию границ, потокам мигрантов в Россию и резкому скачку эмиграции, российское законодательство оказалось не готовым, оно не могло взять на себя регулирование миграционных отношений. Россия оказалась в совершенно новой для себя миграционной ситуации, требующей выработки новых правовых основ регулирования миграционных отношений.

Правовая база современной миграционной политики формируется с 1992 г. и включает: международно-правовые акты в сфере миграции, федеральное законодательство, региональное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты и др.

В становлении и развитии современных российских институтов и законодательства по миграции можно выделить несколько периодов.

Первый 1991–1998 – создание и интенсивное развитие институтов и законодательства, направленное на процессы вынужденной миграции, трудовой миграции и иммиграционного контроля.

Второй достаточно, короткий (1999–2002 гг.), имеющий все признаки переходного периода, времени перманентных преобразований Федеральной миграционной службы и дискурсов о миграционной политике и законодательстве.

Третий – 2002–2010 – переподчинение Федеральной миграционной службы правоохранным структурам, поворот нормотворчества в сторону ужесточения порядка въезда, пребывания, трудовой деятельности, приводящей к росту нелегальной миграции. Краткосрочная либерализация получения разрешений на работу иностранной рабочей силы. Декларирование Концепции государственной миграционной политики.

Четвертый 2010– дальнейший рост нелегальной миграции, выработка новых инструментов в целях легализации мигрантов. В настоящее время продолжается тенденция к повороту в сторону силовых методов сокращения нелегальной миграции в сочетании с появлением новой волны вынужденной миграции. Без внимания по-прежнему остаются острее проблемы внутренней миграции, экономические рычаги воздействия на внешнюю трудовую миграцию и проблемы адаптации и интеграции нового российского населения.

Следует отметить, что существует принципиальное отличие практики проведения миграционной политики в России в прошлом и в новейшей истории. Это отличие заключается в том, что и институциональные структуры и законодательство и правоприменительная практика были настроены таким образом, что поставленные в качестве ключевых цели политики, достигались. Будь то – рост численности населения, заселение новых неосвоенных земель, расселение из многонаселенных территорий, обеспечение экономики новых регионов трудовыми ресурсами, в том числе квалифицированными. Современные инструменты государственной миграционной политики и её реализация не решают поставленных задач, не приводят к намеченным результатам. И это, как

правило, результат искажения применения на практике норм законодательства, вольная трактовка их реализации на местном уровне и отсутствие инструментов для осуществления контроля за исполнением законодательства со стороны гражданского общества.

## 1.2. Зарубежный опыт правового регулирования миграционных процессов

История развития миграционного законодательства зарубежных стран свидетельствует о тенденции к консолидации норм в базовом законодательном акте.

Так, например, основным источником миграционного законодательства в Соединенных штатах Америки, Канаде, Федеративной Республике Германии и Швеции являются законы и подзаконные нормативные правовые акты, которые дополняются двусторонними и многосторонними межгосударственными соглашениями, а также иными международными нормативными правовыми актами.

Данные страны присоединились к Женевской Конвенции 1951 г. о статусе беженца и Нью-Йоркскому Протоколу 1967 г. В Германии и Швеции действуют нормы Шенгенских Соглашений и Дублинской Конвенции о праве убежища и обращения с беженцами 1990 г.

На законодательном уровне в этих странах определены цели и приоритетные направления миграционной политики, закреплены основные каналы иммиграции- воссоединение семей; гуманитарная миграция (беженцы и лица, ищущие убежище); трудовая (экономическая) миграция.

Следует отметить, что на современном этапе приоритетами миграционной политики зарубежных стран являются: содействие экономическому и демографическому росту, социальному и культурному развитию; выполнение международных обязательств по вопросам беженцев, предоставление убежища нуждающимся в нем лицам; отсутствие дискриминации, интеграция мигрантов в

общество; международное сотрудничество; привлечение высококвалифицированных специалистов; содействие воссоединению семей и др.

Наиболее конкретные цели иммиграционной политики закреплены в канадском законодательстве.

Принимая во внимание динамику развития современных технологий, канадское иммиграционное законодательство в первую очередь направленно на привлечение не просто высококвалифицированных работников, а тех из них, кто обладает широким образованием и способен переучиваться в соответствии с быстроменяющимися потребностями современного рынка труда. В связи с этим большее внимание в балльной системе стало уделяться уровню образования потенциальных мигрантов. Кроме того, были повышены требования к знанию английского или французского языка, как факторов быстрой интеграции в канадское общество.

Законодательством Канады предусмотрены существенные привилегии и льготы для так называемых экономических мигрантов. К их числу относят прежде всего квалифицированных работников. Больше всего выдаваемых виз получают экономические мигранты именно этой категории. Так, в 2016 г. количество выданных виз для осуществления трудовой деятельности на территории Канады составило 27% от общего количества выданных виз. С каждым годом количество трудовых мигрантов увеличивается. Так, в 2015 г. трудовые визы получили 248 945 человек, в 2016 г. - 286 030, а в 2017 г. - 302 145. Трудовые мигранты составляют до 60% количества лиц, получающих постоянное жительство в Канаде.

Отбор лиц данной категории осуществляется путем оценивания не только уровня образования, знания языка, профессиональных навыков, но и умения адаптироваться к новым условиям труда. Кроме того, указанные лица должны подтвердить наличие средств к существованию.

В новом канадском законодательстве расширена группа близких родственников, нее включены фактические супруги иммигрантов или

постоянных жителей Канады. В рамках правительственной программы, как граждане, так и постоянные жители могут спонсировать членов своих семей и ближайших родственников на иммиграцию в Канаду. Спонсирование супруга или супруги возможно только в том случае, если и муж, и жена достигли 18 лет и являются совершеннолетними в момент оформления. Точно такие же условия и для партнеров, которые состоят во внебрачных отношениях. С октября 2012 года внесена поправка относительно условного «постоянного место жительства» статуса для спонсируемого супруга. Суть поправки в том, что при отношениях супругов в браке менее чем 2 года и отсутствии детей при этом, спонсируемый супруг приобретает разрешение на постоянное место жительства в Канаде только сроком на 2 года, на протяжении которых люди, состоящие в браке, должны жить вместе. Кроме этого, согласно той же поправке от июня 2015 года, при дальнейшем разводе после 2-х летнего срока, спонсированный супруг теряет право выступать спонсором своей второй половины при вступлении в новый брак в течение следующих 5 лет.

В 2013 г., Канада сократила сроки рассмотрения подаваемых заявлений по семейному спонсорству, и в частности по спонсированию родителей и/или бабушек-дедушек. С 2014 г., Министерство Иммиграции Канады ежегодно ставит квоту на прием новых заявлений по этому типу спонсорства. Квоты в 2014 и 2015 гг. составляли по 5000 заявлений. Также, возможность спонсирования родителей и/или бабушек-дедушек практически устранена из Гуманитарной Программы (НСР - Humanitarian and Compassionate Program). В качестве альтернативы, Канада предлагает для воссоединения детей и родителей «Супер-Визу», открывающую возможность многократного пребывания в Канаде для родителей и/или бабушек-дедушек в течение 10-ти лет со сроком нахождения до 2-х лет за один приезд, с возможностью его частичного продления внутри Канады.

Значительное внимание в законе уделено проблемам безопасности. В частности, в целях предупреждения подделки документов вводятся новые формы удостоверений личности иммигрантов. Вводятся дополнительные основания для

отказа во въезде тем, кто представляет угрозу национальной безопасности. Усиливается пограничный контроль как с технической точки зрения (оборудование пунктов пограничного контроля новыми средствами сканирования, дактилоскопия и др.), так и юридической (ограничение в приеме апелляций от лиц, совершивших или подозреваемых в совершении преступлений и др.). Строже становятся наказания за содействие и организацию нелегальной миграции и траффинга, за подлог или подделку документов.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что в новом Иммиграционном Акте, как и во всех предыдущих законах, говорится о том, что Правительство должно ежегодно представлять Парламенту отчет о реализации мер иммиграционной политики по целому ряду законодательно выделенных позиций. В долгосрочной перспективе канадское правительство, основываясь на абсорбирующих возможностях Канады, стремится к тому, чтобы численность иммигрантов равнялась примерно 1% от общей численности населения страны. Число желающих попасть в Канаду заметно превышает то количество иммигрантов, которое страна в состоянии принять согласно планам правительства. Это стимулирует усовершенствование программ отбора иммигрантов и продолжительность сроков рассмотрения прошений о въезде.

Таким образом Канадское иммиграционное законодательство направлено на:

- максимизацию социальных, культурных и экономических выгод иммиграции для канадского общества и их распределению по всем регионам страны
- недопущение въезда в Канаду лиц, представляющих угрозу общественной безопасности
- поддержка образовательной и научной деятельности.

Ответственным за реализацию положений закона об иммиграции и защите беженцев является Министерство гражданства и иммиграции.

В Соединенных Штатах Америки закон об иммиграции и натурализации четко определил приоритеты иммиграции: поддержка программы воссоединения семей и поощрение иммиграции лиц, имеющих высокую профессиональную квалификацию, что вполне отвечает экономическим потребностям страны.

В США статус мигранта по такому основанию, как воссоединение семей, предоставляется в порядке тех преференций, которые предусмотрены законодательством. Установлено четыре степени предпочтений. Первая - для не состоящих в браке детей граждан США. Вторая - для супруга (супруги) и несовершеннолетних детей постоянных жителей страны, а также для не состоящих в браке детей (старше 21 года) постоянных жителей. Третья - для женатых детей граждан США. Четвертая - для их братьев и сестер, достигших возраста 21 года. Все перечисленные лица пользуются преимуществом перед иными претендентами на получение "грин кард" в пределах тех квот, которые установлены законодательством. Общая квота составляет 480 тыс. человек. Из них к первой степени предпочтений относятся не более 23 400 человек в год, ко второй - не более 114 200, к третьей - не более 23 400, к четвертой - не более 65 тыс. человек.

Чтобы исключить фиктивные браки, законодательство предоставляет статус условного постоянного жительства, который действует в течение двух лет. Изъятие предусмотрено в отношении тех браков, которые были заключены за два года до получения статуса иммигранта. Лица, обвиненные в заключении фиктивного брака, привлекаются к ответственности в виде штрафа либо тюремного заключения на срок до пяти лет.

Также Соединенные Штаты Америки проводят активную миграционную политику в целях привлечения в экономику дополнительных людских и финансовых ресурсов. Как в Канаде, отбор кандидатов в США осуществляется на основе квот и предпочтений. Общая квота по категории трудовой иммиграции составляет 140 тыс. человек. Установлено пять степеней предпочтений:

1) выдающиеся ученые и преподаватели, представители искусства, бизнеса

и спорта, которые пользуются признанием в мире и чьи достижения могут быть подтверждены документально (40 тыс. виз);

2) лица с высоким уровнем образования (специалисты, имеющие ученую степень или степень бакалавра и как минимум пятилетний опыт работы), а также лица с исключительными способностями в искусстве, науке и бизнесе (40 тыс. виз);

3) дипломированные специалисты и квалифицированные работники, которые вместе с тем могут выполнять неквалифицированную, в том числе сезонную, работу (40 тыс. виз);

4) специальные иммигранты, в том числе бывшие граждане Соединенных Штатов, священнослужители и т.д. (10 тыс. виз);

5) крупные инвесторы (более 1 млн долл.), а также иные инвесторы, вкладывающие в соответствующие, в основном депрессивные, отрасли экономики США от 500 тыс. до 1 млн долл. (10 тыс. виз).

По каждой из степеней предпочтений предусмотрены особые правила. Так, специалисты для получения визы должны заручиться предложением о найме от американского работодателя. При этом особо подчеркивается, что будущие условия труда должны быть сопоставимы с условиями труда американских граждан. Кроме того, соискатель обязан пройти процедуру сертификации в Министерстве труда США с целью подтвердить, что на внутреннем рынке у него нет претендентов.

Для некоторых категорий специалистов, включенных в Приложение "А", прохождение процедуры сертификации не предусмотрено. Для иммигрантов-инвесторов установлено требование о вложении инвестиций в сельскохозяйственное производство либо в экономически депрессивные районы. При этом особо оговаривается, что должно быть создано не менее 10 новых рабочих мест для граждан и постоянных жителей США.

Специфика законодательства США, которая заслуживает особого внимания, - стремление обеспечить этническое многообразие трудовой миграции.



В этих целях оно предусматривает проведение специальных ежегодных лотерей в тех государствах, из которых в последние годы выехало наименьшее число мигрантов. Ежегодно таким образом могут получить визы до 55 тыс. человек при условии, что они имеют высшее образование либо стаж работы не менее двух лет по той специальности, которая требует профессиональной подготовки в течение не менее двух лет. От одной страны визы в указанном порядке могут получить не более 3 850 человек.

С приходом к власти Президента Дональда Трампа одной из главных целей политики стала борьба с нелегальной миграцией.

В связи с этим возникло множество поправок в существующее законодательство, и далеко не все эти изменения пошли на пользу самим мигрантам.

Основную роль здесь играет принятое в 2017 г. Правительственное распоряжение № 13780 «О защите нации от проникновения террористов в США», которое:

- запрещает въезд на территорию США гражданам Ирана, Сирии, Ливии, Северной Кореи, Сомали, Венесуэлы и Йемена;
- в список нарушений, за которые следует депортация, включило работу по туристической визе, работу без разрешения и номера социального обеспечения, учебу больше 20 часов по туристической визе, пребывание в стране сверх срока согласно записи о прибытии и вылете в США;
- отменяет программу отсрочки депортации прибывших детей (DACA);
- существенно сократило квоту для беженцев (с 110 000 человек до 45 000);
- ужесточило правила выдачи туристических виз. Данный документ вызвал критику со стороны штатов. Например, штат Вашингтон и штат Миннесота выступали против Трампа в Окружном суде США, заявляя, что органы власти штатов не в силах начать исполнять приказ немедленно и хотят получить судебный временный запрет на исполнение.

В 2018 г. Дональд Трамп инициировал политику нулевой толерантности в отношении мексиканских мигрантов-нелегалов. Она подразумевала задержание иммигрантов, незаконно пересекавших границу. Семьи с детьми разделялись до выяснения обстоятельств. Более 2600 детей были отделены от родителей до момента предоставления им какого-либо статуса. После общественных протестов эта политика была прекращена. Позднее федеральный суд обязал правительство воссоединить разлучённые семьи. Президент Трамп, как и его предшественники, особое внимание уделяет проблеме пограничной безопасности — ключевой составляющей миграционной политики. Широко известно скандальное обещание Трампа построить разделительную стену на границе с Мексикой.

26 июля 2019 г. Верховный суд США подтвердил право президента Трампа использовать 2,5 млрд долл. из бюджета Пентагона на сооружение пограничной стены на границе с Мексикой — в штатах Калифорния, Аризона и НьюМексико без согласия Конгресса <sup>1</sup> Очевидно, что, несмотря на декларируемое неприятие политики Обамы, Трампу приходится повторять многие её аспекты. Даже проекты, позиционируемые как оригинальные, по факту оказываются репликами иммиграционной политики предшественников и имеют свои аналоги в недалёком прошлом.

Прогнозируя развитие иммиграционной стратегии Дональда Трампа, можно весьма уверенно предположить её дальнейшее ужесточение, что связано как со снижением потребности американской экономики в дополнительной рабочей силе, так и с криминализацией нелегальной иммиграции на фоне сохраняющейся угрозы международного терроризма. Несмотря на то, что США продолжают провозглашать себя либеральной и открытой для мигрантов страной, нынешняя

---

<sup>1</sup>Верховный суд США разрешил Трампу строить стену на границе с Мексикой без одобрения Конгресса // Новостной интернет-портал русскоязычной Америки : [сайт]. – URL: <https://www.forumdaily.com/verhovnyj-sud-ssharazreshil-trampu-stroit-stenu-na-granice-s-meksikoj-bez-odobreniya-kongressa/> (дата обращения: 27.03.2020).

политика Президента и Конгресса противоречит данному высказыванию и вызывает множество вопросов со стороны мирового сообщества

Нормативно правовое регулирование миграционной деятельности в Германии представлено как немецким законодательством, так и европейским. Принципиально важное значение для ФРГ имеют законодательные акты Европейского союза в сфере миграции и директивы, в частности Директива об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы от 25 мая 2009 г., Директива «Об установлении минимальных стандартов в отношении санкций и мер к работодателям незаконно пребывающих граждан третьих стран» от 18 июня 2009 г., регулирующие миграционные перемещения, а также акты федеральных ведомств, ответственных за разработку и реализацию миграционной политики в ФРГ

В 2004 году в ФРГ принят Закон «Об иммиграции» (Zuwanderungsgesetz), вступивший в силу 1 января 2005 г. На основании данного Закона функции по реализации миграционной политики централизованы и переданы в ведение Федеральной службы миграции и проблем беженцев (Federal Office for Migration and Refugees). Федеральная служба миграции и проблем беженцев организует курсы по интеграции иностранных граждан по таким направлениям, как: язык, правопорядок, культура и история ФРГ.

Пребывание граждан стран – членов ЕС в Германии определяется Законом «О праве свободного передвижения и повсеместного проживания граждан стран - членов Союза» (FreizbgG/EU), определяющим порядок пребывания в стране. Граждане стран ЕС пользуются свободой въезда в Германию и могут работать без разрешения на трудовую деятельность, однако им необходимо регистрироваться по месту пребывания и получать в административном порядке свидетельство о праве пребывания.

В связи с тем, что существует острая необходимость в привлечении мигрантов в ФРГ осуществляется содействие внешней трудовой миграции с

учетом селекции мигрантов по таким критериям, как: возраст, квалификация, профессиональный опыт, знание языка. В ФРГ в 2011 году 15,96 миллиона мигрантов приходилось 19,6% населения, причем 6,9 млн. из них были не гражданами с миграционной биографией и 6,1 млн. граждан ФР.

Из источников на официальном сайте парламента Германии можно узнать и общую величину расходов на беженцев с 2016 по 2021 год. Итак, всего за данный период ФРГ потратит «на беженцев» 110,14 млрд. евро. Цифра, конечно, немалая: например, весь федеральный бюджет республики -2018 — 337,5 млрд евро; иными словами, за шестилетку на обустройство мигрантов предполагалось пустить почти треть данной суммы. Впрочем, поскольку сейчас прошло больше половины этого хронологического отрезка, итоговые затраты отличаются от прогнозируемых.

Федеральное министерство труда и социальных вопросов ФРГ указала на высокую потребность в привлечении мигрантов, однако здесь статистические данные разнятся. Согласно прогнозируемому демографическому изменению, к 2021 году лишь благодаря 300 000 иммигрантам возможно остановить сокращение рабочей силы. В тоже время, было подсчитано, что по прогнозам экспертов в ФРГ прибудут к 2021 году от 100 000 до 200 000. По другим данным, только 270 000 иммигрантов необходимы для удовлетворения потребностей рабочей силы. Согласно Хаугу, чистая иммиграция должна составлять 400 000 – 530 000 человек, чтобы достичь стабильности в части наличия рабочей силы.

В настоящее время миграционная деятельность Федеративной Республики Германии модернизируется. В частности, социал-демократическая партия ФРГ разработала свой вариант миграционного закона, который ориентируется на канадскую модель, и направлен на достижения прозрачности установленных критериев и процедур. Согласно ему, в ФРГ должна существовать ежегодная квота на мигрантов. Решающую роль при выдаче виз будут играть баллы, которые начисляются за знание немецкого языка, образование, опыт работы и наличие родственников в ФРГ. Согласно этой модели, теоретически мигранты могут

попасть в страну, не имея конкретного предложения рабочего места. Хотя противники этого проекта закона, считают, что миграция в Германию возможна только при наличии рабочего места.

В 2018 году германский бундестаг принял спорный закон о воссоединении семей беженцев с ограниченной степенью защиты. В поддержку этого документа 15 июня 2018 г., проголосовали 370 депутатов, 279 были против и еще трое воздержались. Согласно принятому закону, с 1 августа 2018 г. в ФРГ ежемесячно могут въезжать в рамках воссоединения семей не более одной тысячи человек. Решающее значение имеют гуманитарные факторы. Разрешение получают в первую очередь давно разлученные супруги, несовершеннолетние дети, тяжело больные, инвалиды и родственники, чья жизнь или свобода находятся под угрозой. Отбор кандидатов на воссоединение производит Федеральное административное ведомство (Bundesverwaltungsamt). В период действия данного закона неизрасходованный за один месяц контингент кандидатов на воссоединение семей может переноситься на следующий месяц.

Таким образом, приоритетами современной миграционной политики Германии является дифференцированный подход к иммигрантам, характеризующийся облегчением въезда и пребывания для высококвалифицированных специалистов и ужесточением режима пребывания в отношении лишней рабочей силы при соблюдении принципа интеграции иностранцев в немецкое общество.

Подводя итоги, следует отметить, что в сфере регулирования миграционными процессами Германия стоит на пороге принципиального решения. Возникает необходимость в приспособлении к новым реалиям экономики, инфраструктуры, социального обеспечения. Поэтому наиболее актуальной государственной задачей в сфере миграции является необходимость постоянного определения баланса интересов иммигрантов и базовых демократических и социальных приоритетов государственной власти в целом.

Среди членов ЕС Швеция отличается самой благоприятной и либеральной политикой по приему беженцев и вынужденных переселенцев. В Швеции к беженцам относят тех, кто бежит из своей страны, имея на то веские причины – из страха преследований и гонений из-за расы, национальности, религии, принадлежности к определенным общественным группам или по политическим причинам как со стороны государства, так и террористических организаций. Если Швеция при этом не может по каким-либо причинам предоставить убежище, она должна предоставить гарантию, что заявитель сможет получить его в другой стране.

Существуют также и иные причины для предоставления убежища: если человеку грозит смертный приговор, смертная казнь или пытки у себя на родине и если мирный гражданин стремится избежать риска пострадать от военного конфликта.<sup>1</sup> К мигрантам относят тех, кто переезжает из одного места в другое, как правило, из-за работы. Переезд может быть как вынужденным, так и добровольным.

Причины иммиграции могут быть разными: работа, воссоединение с семьей, возвращение эмигрантов или усыновление. К иммигрантам в Швеции относят лиц с постоянным видом на жительство, которые уже имеют или планируют получить гражданство, а также тех, кто уже получил статус беженца (*flykting*) и постоянный вид на жительство. К ним не относятся те, кто ожидает получения статуса беженца (*asylsökande*), лица с временным видом на жительство, студенты из-за границы.

В Швеции проводится одна из самых либеральных политик в области иммиграции: в середине 2010-х годов положительный ответ получало рекордное число заявителей на предоставление убежища – до 80%, при 44% в среднем по ЕС.

---

<sup>1</sup> Волков, А. М Мигранты в странах Северной Европы : Шведский подход / А. М. Волков // Вестник Института экономики РАН. – 2018. – № 4. – С. 66-78.

В период ожидания решения беженцев размещают в специальных центрах, где им предоставляется медицинское обслуживание, питание, помощь в приобретении одежды, средств первой необходимости и услуги переводчика.

Порядок предоставления статуса беженца регламентируется «Законом об иностранцах» и международными Конвенциями по защите прав и свобод беженцев. Эти законодательные акты определяют критерии отбора, категории лиц и правила предоставления защиты. Иммигрировать в Швецию как беженец может человек, который докажет, что подвергается преследованиям на родине и его возвращение туда представляет реальную угрозу для жизни и здоровья. Заявление на получение статуса беженца одновременно является просьбой о предоставлении временного вида на жительство. Если власти не найдут достаточных оснований для предоставления убежища, то принимается решение о депортации. Чаще всего процесс рассмотрения занимает от 6 до 12 месяцев. Вид на жительство в Швеции дает право на пребывание в течение строго определенного времени. Имея шведский вид на жительство, можно пользоваться многими правами и социальными льготами наряду с теми, кто уже имеет гражданство Швеции.

С таким документом даже разрешается проживать на территории одной из стран Евросоюза, но не более чем 3 месяца. При соблюдении всех правил и законов страны через 5 лет можно начинать оформление постоянного вида на жительство. Сроки получения постоянного места жительства в Швеции могут быть совсем разными – они зависят от вида иммиграционного процесса и конкретной программы иммиграции. Сразу получить постоянное место жительства могут участники программы воссоединения семей. Два года потребуется иммигрантам, которые собираются заняться бизнесом. Четыре года постоянного проживания нужны для работников по найму, пять лет проживания – для обладателей вида на жительство.

Основная цель Швеции – как можно быстрее предоставить переселенцам доступ к местному рынку труда и интегрировать их. Помочь в этом могут специальные языковые курсы, уроки страноведения, ориентированные на

последующую трудовую деятельность, курсы и стажировки. Однако, несмотря на столь активную работу, в Швеции уже возникают проблемы с нехваткой жилья для мигрантов, растет безработица среди них, усиливается нагрузка на небольшие коммуны. Чем больше политики стараются интегрировать беженцев, тем серьезнее становится раскол в шведском обществе в связи с кризисом беженцев, когда каждую неделю в Швецию прибывало около 10 тыс. человек, были внесены изменения в порядок приема беженцев, Например, большинство из них получает не постоянное место жительства, а временный вид на жительство.

Также стало сложнее перевезти семью. На границе введен паспортный контроль. В Швеции существует годовая квота беженцев, возвращение домой которых, согласно Комиссии ООН по беженцам, не предполагается. До 2016 г. эта квота составляла 1 700–1 900 человек, после 2016 г. эта цифра возросла до 5000 человек в год.

Толерантное отношение к представителям чужих культур и мультикультуралистский подход властей к национальной миграционной политике привели к целому ряду проблем, особенно после усиления притока экономических мигрантов и беженцев из стран Африки и Азии. Наиболее образованные приезжие смогли адаптироваться к местным условиям жизни, получив работу в торговле и сфере услуг. Остальные же, не имея профессиональной подготовки и достаточного уровня образования, предпочитали жить на пособия или заниматься неквалифицированной работой. Они не стремились к ассимиляции и интеграции, селились в этнических гетто и замкнутых анклавах в пригородах крупных городов.

Серьезной проблемой для Швеции, как и для многих других стран ЕС, является нелегальная иммиграция (ситуация заметно ухудшилась со вступлением в силу Шенгенского соглашения). Она осложняется еще и тем, что не все прибывающие беженцы в страну имеют с собой документ, удостоверяющий личность, например, в связи с потерей или кражей документа. За последние



четыре года 182 399 беженцев не предоставили паспорт. При этом многие из них получили вид на жительство.

Основные страны, из которых в Швецию прибывали беженцы и иммигранты без документов в 2014 г., – Афганистан, Эритрея, Сомали, Ирак, Марокко. Ситуация с «легальными» сирийцами в 2014 г. улучшилась, так как правительство приняло закон, согласно которому сирийские беженцы получали постоянное место жительство в Швеции. Масштабы нелегальной миграции достоверно оценить невозможно. Согласно официальным данным правительства Швеции, в стране находятся примерно 54 тыс. нелегальных иммигрантов. По существующим прогнозам, эта цифра в ближайшее время может вырасти до 100 тыс. человек.

Поток беженцев в Швецию уменьшился после введения временного контроля на границе (12 ноября 2015 г.) и требования предъявлять удостоверение личности с фотографией (4 января 2016 г.). Кроме того, шведские власти ужесточили правила приема беженцев, предоставляя им вместо постоянного вида на жительство временный на срок от года до трех лет. Также вводятся ограничения на воссоединение семей беженцев и ужесточаются правила по материальному обеспечению родственников мигрантов, уже имеющих вид на жительство. Постоянный вид на жительство мигрантам до 25 лет предоставляется только при наличии доходов и оконченного школьного образования.

Изменения в шведской миграционной политике частично связаны с тем, что большинство стран ЕС не выполнили своих обязательств по приему беженцев. В начале 2016 г. министр труда Илва Юханссон, координатор работы правительства по приему беженцев, прокомментировала ситуацию следующим образом: «Беспрецедентный рост населения привел к недостатку имеющихся в стране ресурсов – жилья, школ, здравоохранения. И поэтому мы не можем продолжать принимать такое количество людей каждый год – это слишком большая нагрузка для нашего общества».

Анализ источников и содержания законодательств зарубежных стран в области миграции (на примерах США, Канады, ФРГ и Швеции) позволяет сделать следующий вывод — на законодательном уровне четко закреплены цели миграционной политики, главным из которых являются извлечение экономических, культурных, социальных и демографических выгод, а также признание необходимости интеграции мигрантов в жизнь общества.

### 1.3. Современное состояние правового регулирования миграционных процессов в России

Современное миграционное законодательство Российской Федерации рассматривается как система нормативных правовых актов, имеющая многие признаки отраслевой обособленности.<sup>1</sup> Миграционное законодательство носит комплексный характер, что обусловлено многогранностью отношений, складывающихся при регламентации перемещений населения. Фактические отношения в сфере миграции населения являются предметом регулирования конституционного, административного, финансового, трудового, гражданского и некоторых других отраслей российского права; для их регламентации также используются средства и методы различных отраслей права. Одновременно с этим в правовом регулировании миграции проявляются свои собственные черты, правовые институты, подходы к регулированию, характеризующие его как относительно самостоятельную часть российской правовой системы.

Регулирование, осуществляемое с помощью блока норм миграционного законодательства, носит интегрирующий характер, поскольку направлено на решение соответствующих задач на всех уровнях территориальной организации

---

<sup>1</sup>Хабриева, Т. Я. Миграционное право России : теория и практика : монографии / Т. Я. Хабриева. – Москва, 2018. – С.71-73.

государства. Это требует дальнейших усилий в направлении систематизации законодательства, совершенствования нормативных правовых актов, принимаемых в данной сфере органами власти различных территориальных уровней.

Предмет регулирования миграционного законодательства составляют отношения в сфере миграции. Однако круг этих отношений юридической наукой до конца не определен. В самом общем виде под миграционными отношениями понимаются общественные отношения, возникающие в ходе территориальных перемещений населения.

Определенная сложность исследования предмета миграционного законодательства обусловлена отсутствием унифицированных понятий и категорий, определяющих внутрисистемные границы и связи рассматриваемых явлений. Речь, в частности, идет о таком базовом понятии, как «мигрант», который до настоящего времени не детерминирован на законодательном уровне. Между тем это одно из наиболее глубоких и фундаментальных понятий в теории регулирования миграционных отношений, использование которого дает возможность как развертывания новых теоретических правовых конструкций, так и построения новых правовых норм. Отсутствие базового понятия, в свою очередь, не позволяет правильно сформировать связанные с ним понятийные ряды.

Отсутствие нормативного определения понятия миграции создает известную сложность в отграничении предмета регулирования миграционного законодательства от предметов правового регулирования иных отраслей российского законодательства. Проведение отграничения требует осуществления доктринального и эмпирического анализа, что, однако, в отсутствие базовых, системообразующих понятий невольно допускает вероятность субъективного толкования.

Не способствует решению рассматриваемой проблемы и наличие определений некоторых производных от термина "мигрант" понятий,

содержащихся в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Данная Концепция, как документ стратегического планирования, принятый на федеральном уровне в рамках целеполагания, вполне могла бы служить своеобразным ориентиром в определении понятия «миграция» и содержательной стороны самого этого явления. Однако имеющиеся в Концепции определения отдельных понятий, скорее, закладывают некоторую путаницу, чем вносят ясность в решение указанных вопросов.

Среди источников, регламентирующих характер и особенности распространения миграционных процессов, помимо законов и подзаконных актов как составляющих нормативно – правовых актов РФ можно дополнительно выделить международные договоры, ратифицированные российским государством, соглашения нормативного характера, внутригосударственные договоры. Тем самым, Россия присоединилась к большей части имеющихся международно-правовых актов в сфере защиты прав и свобод человека, а также к правовым документам международного права, обуславливающих правоотношения в области миграции.

Таким образом, правовое регулирование миграционных процессов в РФ осуществляется на следующих уровнях:

- межгосударственный – подразумевает заключение многосторонних и двусторонних договоров с другими государствами в сфере регулирования миграционных процессов, а также их регламентацию с учетом общепризнанных норм и принципов международного и европейского права;

- федеральный – включает совокупность нормативно – правовых актов в числе Конституции РФ, соответствующих федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, а также нормативно - правовых актов федеральных министерств и ведомств;

- уровень субъектов РФ – систематизирует законы субъектов РФ и подзаконные акты, составленные и принятые органами исполнительной власти субъектов РФ;

- уровень местного самоуправления, включающий нормативно – правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В силу своего комплексного характера миграционное законодательство активно взаимодействует с другими отраслями российского законодательства. Так, миграционное законодательство наиболее тесно взаимодействует с конституционным законодательством Российской Федерации, прежде всего такими его институтами, как институт прав и свобод человека и институт гражданства.

Именно конституционными нормами устанавливается общий правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации. Базовую роль при этом играют нормы ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, согласно которой «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Таким образом, Конституция допускает дифференциацию правового статуса личности в зависимости от отношения к гражданству. В указанной норме закрепляется общий принцип, определяющий правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства и отличающий указанных лиц от граждан этого государства. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, однако законами и международными договорами могут быть установлены исключения из этого правила.

Взаимодействие конституционного и миграционного законодательства находит проявление не только по указанным, но и по другим вопросам, например

в связи с признанием мигрантов - иностранных граждан в качестве национальных меньшинств и др.

Наибольший удельный вес в системе миграционного законодательства занимают нормы, относящиеся к административному законодательству. Это обусловлено использованием значительного количества административных процедур для регулирования миграционных процессов: контрольных, разрешительных, регистрационных и др.

В частности, именно на основании правил, установленных гл. 28 Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС РФ) (от 8 марта 2015 г. N 21-ФЗ),<sup>1</sup> осуществляется производство по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении. Вопросы административной ответственности, включая административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, за административные правонарушения в области защиты государственной границы РФ и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ также регламентируются административным законодательством Российской Федерации.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (дата обращения: 21.03.2020).

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (дата обращения: 19.03.2020).

Нельзя не отметить и тот факт, что иностранными гражданами на территории Российской Федерации совершается значительное число административных правонарушений.

Развитие миграционного законодательства идет в рамках сразу нескольких отраслей российского законодательства. Однако комплексный характер миграционного законодательства требует внутреннего согласования и координации правовых норм. Роль такого координатора обычно играет базовый правовой акт, определяющий и основные направления развития всего комплекса.

В системе миграционного законодательства роль базового акта играет Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Этот акт носит системообразующий характер для всей системы миграционного законодательства, достаточно обширной по своему содержанию; он является доминирующим в этой системе и обеспечивает, насколько это возможно, интегрирование всех иных нормативных правовых актов в сфере миграции в единую систему. Его изъятие приведет к разрушению всей сложившейся системы миграционного законодательства. Закон регулирует отношения между иностранными гражданами с одной стороны и органами государственной власти с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием иностранных граждан в Российской Федерации. Закон устанавливает порядок выдачи и отказа разрешений на временное и постоянное проживание, условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях, регулирует передвижение иностранных граждан по территории Российской Федерации и определяет порядок административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации. Стоит отметить главу, которая посвящена миграционному учету иностранных граждан и федеральному государственному контролю (надзору) в сфере миграции. Определенные нормы этой главы отсылают к Федеральному закону № 109-ФЗ от 18.07.2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», что

создает определенную сложность в регулировании, в силу «разбросанности» норм одной сферы по нескольким законодательным актам.

В настоящее время этот Закон уже с трудом справляется с обеспечением равновесного состояния всей системы миграционного законодательства. Исходя из предмета правового регулирования, обозначенного в названии данного Федерального закона, его основу должны составлять в основном материальные правовые нормы, поскольку известно, что именно материальными нормами устанавливаются права и обязанности (правовое положение) субъектов правоотношений.

Однако регулирование миграционных отношений в равной степени опирается на процессуальные нормы, что не характерно для статутного закон. Развитие процедурно-регламентной части миграционного законодательства связано с обеспечением правового режима въезда/выезда и пребывания на территории РФ различных категорий мигрантов. Включение значительного количества таких процессуальных норм в названный Федеральный закон приводит к неоправданному расширению предмета его правового регулирования, в том числе выходу его содержания за пределы обозначенного им предмета правового регулирования. За последние более чем 17 лет своего существования данный Федеральный закон претерпел изменения со стороны 87 федеральных законов. Однако новой редакции этого документа еще ни разу не принималось, что существенно затрудняет его использование.

Одним из основных законодательных актов, регулирующих миграционные правоотношения, выступает Федеральный Закон от 15 августа 1996 года №114-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».<sup>1</sup> Настоящий закон непосредственно реализует ч.2 ст.27

---

<sup>1</sup>О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11376/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/) (дата обращения: 16.03.2020).



Конституции РФ. Определяя основы механизма, обеспечивающего право на свободу передвижения – порядок получения документов для въезда российских граждан, въезда и транзитного проезда для иностранных граждан, закон устанавливает и основания ограничения данного права. Законом установлен четырехмесячный срок действия визы, предоставляемой на въезд в РФ в целях получения разрешения на временное проживание при наличии у иностранца разрешения МВД на временное проживание в России.

При этом следует отметить, что законодательство с области миграции выделяет отдельные типы граждан, которые въезжают на территорию РФ без визового разрешения или на основании туристической, трудовой, учебной, дипломатической или иного типа визы. Как правило, визовый режим предполагает легальный период пребывания иностранцев в России, а также устанавливает цель их пребывания, совокупность прав, обязанностей и условия ответственности мигрантов.

Порядок выезда и въезда граждан в Россию, а также перемещение граждан внутри страны регулируется международными договорами, Конституцией РФ, нормами ФЗ №114 «О порядке выезда и въезда в РФ», иными российскими законами. При этом международные нормы права имеют привилегированное значение над национальным правом, которое уступает при регулировании спорных вопросов нормам международных договоров.

Порядок пересечения российской границы при въезде или выезде из РФ установлен правилами Закона о Государственной границе РФ и ФЗ №114.

В данном случае установленные внутренним правом нормы, ограничивают права его субъектов, например, статьей 15 ФЗ-114 устанавливаются случаи ограничения в праве граждан на выезд из страны, если пограничной службой России будет установлено, что гражданин:

- 1) допускался к государственной тайне, особо важным или секретным сведениям;
- 2) находится на госслужбе в органах ФСБ;
- 3) заключил контракт, в котором содержится обязательство подписанта, предусматривающее запрет выезда из страны в течение определенного периода;
- 4) является призывником в вооруженные силы или является действующим военнослужащим;
- 5) предоставил о себе неверные данные при оформлении документов для выезда;
- 6) является подозреваемым/обвиняемым по уголовному делу, а также если он осужден за преступление;
- 7) имеет неисполненные обязательства по судебному решению.

При установлении обстоятельств, препятствующих выезду гражданина, пограничная служба вправе изъять паспорт субъекта и направить изъятый документ в уполномоченные органы

Проблема, на которую хотелось бы обратить внимание, приводящая к нарушению системных подходов в развитии миграционного законодательства, - слабая сопряженность элементов системы миграционного законодательства между собой.

Такой подход приводит иногда к значительному «пересечению» в правовом регулировании различных правовых актов, относящихся к сфере миграционного законодательства, между собой. Это очень заметно между Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Причем речь не идет о взаимном дополнении в правовом регулировании, что в целом также имеет место и является правильным. Проблема заключается в том, что по ряду вопросов наблюдается двойное правовое регулирование, осуществляемое названными Федеральными законами.

Так, вопросы приглашения на въезд иностранного гражданина, вопросы определения приглашающей стороны регламентируются и в том, и в другом федеральном законе. Аналогично решается вопрос о квотах на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, квотах на выдачу разрешений на временное проживание. То же можно сказать и об ограничениях на въезд иностранных граждан в Россию - этот вопрос регламентируется параллельно в двух названных Федеральных законах, точно так же в обоих названных Федеральных законах регулируются и вопросы выдворения, депортации, реадмиссии.

Конечно, в некоторых случаях имеет место разная степень детализации в регулировании тех или иных вопросов, но попытки разделить вопросы регулирования данных Федеральных законов оказываются не всегда успешными, чаще происходят искусственно. Таким образом, нет четкого разделения предметов правового регулирования этих Законов. При этом на практике не всегда ясно, почему тот или иной вопрос в большей степени регламентируется в одном из названных Федеральных законов и в меньшей степени в другом, поскольку не всегда можно выявить четкую зависимость регламентации, обусловленную предметом регулирования.

Например, не ясно, почему порядок оформления приглашений на въезд для иностранных граждан регламентируется в большей степени в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а не в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в котором этот вопрос только затрагивается.

Даже сами понятия «разрешение на въезд», «вид на жительство», «приглашающая сторона» определяются в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а не в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», хотя это касается именно вопросов въезда в Российскую Федерацию

и выезда за ее пределы. То есть имеет место дублирование в разных федеральных законах одних и тех же понятий, применяемых для одних и тех же целей, что вряд ли оправданно с точки зрения оптимизации и экономии законодательного материала.

Возникают и другие вопросы, в частности касающиеся содержания предметов регулирования законов в сфере миграции. Например, регламентации процедуры реадмиссии уделяется больше внимания в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а не в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», коль скоро эта процедура связана с приемом и возвратом иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Вопросы порядка административного выдворения также регламентируются в большей степени в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ст. 34) и в меньшей в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», хотя на самом деле вопросы регламентации процедуры административного выдворения не могут быть предметом регулирования ни первого, ни второго Закона, а должны регламентироваться в КоАП РФ. Как известно, никакие иные правовые акты Российской Федерации федерального уровня, помимо данного Кодекса, не должны регламентировать вопросы, связанные с установлением перечня видов административных наказаний, правил их применения, административной ответственности, порядка производства по делам об административных правонарушениях, порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Слабо проработанной частью миграционного законодательства остаются и вопросы регламентации визовой политики. Так, если в Евросоюзе есть Визовый кодекс, то в России данные вопросы лишь в очень ограниченном варианте регламентируются Федеральным законом «О порядке выезда из Российской

Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Предоставление отдельных видов виз (например, транзитной визы) на законодательном уровне практически не регламентируется, за исключением отдельных норм, хотя это целый блок правового регулирования.

Закон устанавливающий порядок пребывания и особенности правового положения иностранных граждан на территории Российской Федерации является Федеральный закон от 18 июля 2006 года №109-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», который направлен на регулирование отношений, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом, передвижением при выборе места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации, либо выездом из Российской Федерации.<sup>1</sup>

Сведения, обобщенные Главным управлением по вопросам миграции МВД России, за (январь-декабрь) 2019 г. свидетельствуют о том, что количество фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства составило 19 518 304 миллионов человек, что превысило данный показатель в сравнении с прошлым годом на 1753815 человек.

Для защиты конституционного права на свободу передвижения принят Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 № 5242-1 (ред. от 01.04.2019) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

---

<sup>1</sup> Основные показатели по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - декабрь 2019 года// Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ ([www.mvd.rf](http://www.mvd.rf)) : [сайт]. – URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/13090310> (дата обращения: 06.03.2020).

В соответствии с данным законом, в качестве мигранта рассматриваются лица, которые покидают свое прежнее место жительства и их переезд сопровождается пересечением государственных или административных границ. В данном законе закреплено правило, в соответствии с которым регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием для ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации, Законодательством субъектов Российской Федерации. Однако данная норма права имеет декларативный характер и часто нарушается на практике. Поскольку понятия места жительства и места пребывания в законе связаны с обязательной регистрацией граждан по месту жительства (пребывания), то, получается, законодатель, связывая определения места жительства и места пребывания с жилым помещением, стремился облегчить государству возможность административного учета граждан по месту жительства и месту пребывания.

В целях защиты интересов бывших граждан Советского Союза, был принят Федеральный закон от 24 мая 1999 года №99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Настоящий закон определяет цели и принципы государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за пределами Российской Федерации.

В декабре 2017 года для повышения эффективности в решении проблем, сопряженных с защитой соотечественников, находящихся за пределами Российской Федерации, глава государства поручил Министерству иностранных дел РФ создать специальную межведомственную рабочую группу и включить в ее состав представителей некоммерческих организаций

Национальные интересы в сфере защиты соотечественников за рубежом обусловлены различными причинами: реализацией принципа Устава ООН устанавливающего всеобъемлющую защиту прав человека, созданием гражданского общества в России, решением ряда других проблем (например,

демографической). Безусловно, для реализации национальных интересов России в обозначенной сфере требуется международное сотрудничество, в первую очередь, в рамках международных организаций, так же, как и осуществление дипломатических мер, направленных на решение проблем данной категории лиц.

Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» главой государства была утверждена соответствующая государственная программа и план мероприятий по ее реализации.<sup>1</sup> Как отмечает Т.В. Заметина, «принятие подобной программы является еще одним способом решения государством демографической проблемы, регулирования миграционных потоков, снижения диспропорции региональных рынков труда и социальной (а в некоторых регионах и национальной) напряженности». Вопросы, касающиеся соотечественников за рубежом, регламентируются также нормативно-правовыми и другими указами Президента.

Например, Указом Президента РФ о порядке въезда в Российскую Федерацию и выезде из Российской Федерации лиц без гражданства, состоявших в гражданстве СССР и проживающих в Латвийской Республике или в Эстонской Республике от 17 июня 2008 г.; Указом Президента о внесении изменений в Государственную программу по оказанию содействия соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденную Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : Указ Президента РФ от 22.06.2006 г. № 637 (ред. от 11.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61111/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61111/) (дата обращения: 24.04.2020).

<sup>2</sup> О внесении изменений в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // Официальный сайт Президента Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 26.03.2020).

Примером реализации своих полномочий в данной сфере Правительством РФ может служить Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2008 г. № 715 «Об утверждении правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации».

Следует отметить, что программа приносит свои результаты. Если рассматривать статистику за последние два года, то в 2018 г. в Россию вернулось 150 тысяч человек, а в 2019 г. – 90 тысяч.

Следует отметить проблему, приводящую к нарушениям системного подхода в правовом регулировании миграционных отношений, как неоправданная замена подзаконными актами вопросов, требующих законодательного регулирования. Наглядный пример - Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Она устанавливает многие элементы правового статуса добровольного переселенца из числа иностранных граждан, не обусловленные законодательным регулированием. Между тем главным регулятором миграционных отношений все-таки должен оставаться федеральный закон.

В свете последних мировых событий стоит отметить возросшую актуальность такого понятия, как «беженец». В Российской Федерации вопросы данной сферы регулируются Федеральным законом от 19 февраля 1993 N 4528-1 (ред. от 26.07.2019) «О беженцах». В нем раскрыты понятия статуса беженца, определены основания и порядок признания человека беженцем на территории Российской Федерации. Установлены различные социальные, экономические и правовые гарантии. Данный закон распространяет свое действие в том числе и на граждан России.



В российском законодательстве также нашло отражение понятие «вынужденный переселенец». Для регулирования правовых аспектов в данной области создан Федеральный закон 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». Этот закон позволяет рассматривать граждан Российской Федерации как вынужденных переселенцев, экономические, социальные и правовые гарантии защиты их прав и законных интересов на территории страны. Он не распространяет свое действие на иностранных граждан, лиц без гражданства и призван регулировать вопросы вынужденной миграции в Российской Федерации.

По данным Федеральной службы государственной статистики сегодня в России лиц, признанных беженцами, - 572 , лиц со статусом вынужденных переселенцев – 9485 человек.<sup>1</sup>

Предоставление и обеспечение статусов беженцев и вынужденных переселенцев обусловлено принятием Российской Федерацией на себя ряда гуманитарных обязательств. В сфере регулирования вынужденной миграции большинство государств, включая Россию, объединены общими механизмами универсального уровня, к которым относятся:

- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.,
- Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 г.,
- IV Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г.,
- Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 г.,
- Декларация о территориальном убежище 1967 г.

Именно в этих документах заложены общие принципы и механизмы защиты прав лиц, оказавшихся в ситуации вынужденного бегства из своей страны или

---

<sup>1</sup> Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. – URL: <https://www.gks.ru/> (дата обращения: 11.03.2020).

вынужденно покинувших свои дома внутри своего государства. При этом, беженцы и вынужденные переселенцы принадлежат к экономически, социально, психологически и политически наиболее обездоленным группам населения.

Всего на сегодняшний день свыше 60 федеральных законов в той или иной мере задействованы в регламентации правового статуса указанных категорий лиц. Наличие соответствующих норм в федеральном законодательстве отнюдь не является свидетельством разрозненности законодательства в данной сфере, напротив, это способствует обеспечению системного всестороннего подхода к регламентации правового положения вынужденных мигрантов.

Следует отметить, что регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев обеспечивается именно федеральной частью российского законодательства, поскольку согласно п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации "регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина" относятся к ведению Российской Федерации, в связи с чем по данным вопросам могут приниматься только федеральные законы (ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

При этом, несмотря на имевшие место отдельные изменения, вносившиеся в указанные законы, данное законодательство по-прежнему сохраняет свою приверженность международным обязательствам Российской Федерации, гуманистическое отношение к личности, основанное на общих стандартах прав человека и учитывающее их особые потребности, обусловленные вынужденной миграцией.

Предоставление политического убежища в Российской Федерации гарантировано непосредственно Конституцией Российской Федерации (ст. 63), согласно которой Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. При этом в Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые

в Российской Федерации преступлением. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 N 11 (ред. от 03.03.2015) «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания» указаны и иные обстоятельства, по которым может быть отказано в выдаче лица.<sup>1</sup> Так, например:

- лицо не подлежит выдаче в случае, если преступление, в связи с которым запрашивается выдача, наказуемо смертной казнью в соответствии с законом запрашивающего государства и такое государство не предоставит гарантий, которые Российская Федерация сочтет достаточными, что наказание в виде смертной казни не будет приведено в исполнение. Указанными гарантиями могут являться положения законодательства, запрещающие применять смертную казнь в запрашивающем государстве, заверения со стороны правоохранительных либо иных компетентных органов указанного государства, что в случае назначения лицу наказания в виде смертной казни оно не будет приведено в исполнение.

- лицо также не подлежит выдаче в случае, если имеются серьезные основания полагать, что в запрашивающем государстве оно может быть подвергнуто не только пыткам, но и бесчеловечному либо унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

- в выдаче лица может быть отказано, когда исключительные обстоятельства свидетельствуют о том, что выдача повлечет опасность для его жизни и здоровья, в том числе с учетом его возраста и физического состояния (статья 9 УПК РФ, статья 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

---

<sup>1</sup>О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 № 11 (ред. от 03.03.2015) // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_131317/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131317/) (дата обращения: 12.02.2020).

В настоящее время детализация вопросов порядка предоставления политического убежища осуществляется Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. №746 (ред. от 19.12.2018) «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» ; законодательством о беженцах статус данной категории лиц и порядок его предоставления не регламентируются.

В соответствии с названным Положением Российская Федерация предоставляет политическое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного места жительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. В качестве примера можно привести Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года № 690 (ред. от 08.08.2017) «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке», которое предусматривает упрощенный порядок предоставления временного убежища гражданам Украины и лицам без гражданства, проживающим на ее территории и прибывшим в Российскую Федерацию в экстренном массовом порядке.

По состоянию на 1 января 2019 года в России получили временное убежище 76825 человек, подавляющее большинство лиц, получивших временное убежище, составляют граждане Украины – 98,4 процента<sup>1</sup>.

В 2014–2015 годах Россия столкнулась с проблемой предоставления убежища беженцам, прибывшим с территории Украины. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года о предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощённом порядке порядок предоставления убежища для граждан Украины

---

<sup>1</sup> Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. – URL: <https://www.gks.ru/> (дата обращения: 11.03.2020).

был изменён. Заявления о предоставлении убежища стали рассматривать не индивидуально, а на групповой основе в отношении всех членов семьи. Вместе с тем, в федеральное законодательство до настоящего времени не внесены изменения, регулирующие предоставление временного убежища беженцам, прибывающим на территорию Российской Федерации в массовом и экстренном порядке, по групповому принципу.

31 октября 2018 года Президентом Российской Федерации был подписан Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»<sup>1</sup>. Предыдущая Концепция миграционной политики, принятая в 2012 году, действовала, также – до 2025 года. Очевидно, что принятие новой Концепции свидетельствует об изменившихся условиях миграции, необходимости совершенствования правовых механизмов регулирования миграционных процессов в интересах Российской Федерации в современных условиях.<sup>2</sup>

Действующая ныне Концепция, исходя из складывающейся миграционной ситуации и целей в сфере обеспечения национальной безопасности, социально-экономического, культурного развития, ставит задачи совершенствования правовых и организационных механизмов регулирования миграционных отношений, связанные, прежде всего, с въездом, выездом и пребыванием на территории Российской Федерации, развития благоприятных условий для адаптации иностранных граждан, формирования режима, благоприятствующего свободному перемещению иностранных обучающихся, научных и иных высококвалифицированных кадров, использования миграционных ресурсов для пространственного развития Российской Федерации, профилактические

---

<sup>1</sup> О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_310139/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/) (дата обращения: 18.04.2020).

<sup>2</sup> Пестов, Р. А. Перспективы развития правового регулирования миграции в Российской Федерации / Р. А. Пестов // Научный портал МВД России. – 2019. – № 2. – С. 46-50.

мероприятия, направленные на недопущение и пресечение нарушения миграционного законодательства, предоставление гарантий защиты иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим убежище на территории Российской Федерации.

Принятый и утвержденный Распоряжением Правительства РФ «План мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы» от 22 февраля 2019 года № 265-р предусматривает анализ и совершенствование действующего миграционного законодательства в целях:

- совершенствования институтов въезда в РФ и пребывания на территории РФ иностранных граждан, их добровольного переселения в целях постоянного проживания на ее территории;

- развития механизмов культурной адаптации и интеграции иммигрантов; создания благоприятных условий для свободного перемещения иностранных обучающихся, научных работников;

- совершенствования управления по недопущению диспропорций в распределении мигрантов;

- совершенствования профилактики нарушения миграционного законодательства, оптимизации ответственности за его нарушение;

- совершенствования правил оказания помощи иностранным гражданам, которые ищут защиту в РФ.

Принятие новой Концепции миграционной политики РФ является важной вехой в развитии миграционного законодательства в интересах социального и экономического развития страны, развития малозаселенных ее территорий, обеспечения национальной безопасности, реализации одного из важнейших конституционных прав – права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Вместе с тем следует указать и на ряд вопросов, ждущих своего решения уже длительное время. Речь идет о давно назревшей систематизации миграционного законодательства, устранении дублирующих

норм и некоторых коллизий. В этой связи обращает на себя внимание отсутствие в новой Концепции и Плате ее реализации данных задач, что снижает их потенциал как документов, определяющих развитие миграционного права в Российской Федерации.

Наряду с федеральными законами и законами Российской Федерации, регламентирующими деятельность государства в сфере миграции, необходимо подчеркнуть важность основных двухсторонних и многосторонних соглашений о сотрудничестве между органами государственной власти и управления Российской Федерации и Правительствами зарубежных стран и государств СНГ.

Международные договоры и соглашения по вопросам миграции наиболее предметно регулируют миграционные процессы между Россией и другими государствами, поскольку выражают согласованные подходы к пересечению границ, закладывают основы правового статуса своих граждан, граждан других государств и лиц без гражданства при пребывании и проживании на территории другого государства.

Вступая в Совет Европы и Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, Российская Федерация официально объявила о своем присоединении к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев в 1992 году.

Российская Федерация заключила с Европейским Союзом Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейским сообществом и его государствами – членами, с другой стороны.<sup>1</sup>Ст.84 Соглашения предусматривает сотрудничество сторон по предотвращению противоправной деятельности, в частности нелегальной иммиграции и нелегального присутствия граждан одной стороны на

---

<sup>1</sup>Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза от 25.05.2006 // Официальный интернет портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_126335/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126335/) (дата обращения: 09.03.2020).

территории другой стороны, принимая во внимание принцип и практику реадмиссии.

Принимая во внимание вышеуказанное Соглашение, Российская Федерация и Европейский Союз подписали Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза. Данный документ определяет визовые упрощения, которые должны применяться как к гражданам России, так и к гражданам Европейского Союза.

Для повышения эффективности противодействия незаконной иммиграции было заключено Соглашение между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о реадмиссии. Соглашение предусматривает процедуры выявления и возвращения лиц, которые не соответствуют условиям въезда, пребывания, проживания на территории Российской Федерации или на территории государств – членов Европейского Союза и их транзита. В Соглашении закрепляются обязательства Российской Федерации и Европейского Сообщества в отношении реадмиссии.

Основываясь на принципах и нормах международного права и положениях национальных законодательств государств – участников Содружества Независимых Государств, учитывая важность укрепления сотрудничества в вопросах миграционной политики в 2007 году была принята Декларация о согласованной миграционной политике государств – участников Содружества Независимых Государств.<sup>1</sup>

Стремясь к координации взаимодействия по основным направлениям миграционной политики Главами государств Содружества заключено

---

<sup>1</sup> Декларация о согласованной миграционной политике государств – участников Содружества Независимых Государств от 5 октября 2007 года // Исполнительный комитет СНГ (www.cis.minsk.by) : [сайт]. – URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/printPreview/text?id=2289&serverUrl=http://cis.m> (дата обращения: 07.03.2020).



Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств.

Согласно Соглашения, Совет руководителей миграционных органов государств-участников СНГ является органом отраслевого сотрудничества и предназначен для обеспечения координации взаимодействия и решения вопросов в области миграционной политики. Российской Федерацией были заключены двусторонние договоры о правовом статусе иностранных граждан, постоянно проживающих на территории России, с Республикой Армения, Республикой Грузия, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой, Туркменистаном и Республикой Беларусь о равных правах граждан.

В 1993 году Главами государств СНГ было подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Соглашение стало основой для единого определения статуса беженца и вынужденного переселенца на территории государств-участников СНГ. Данный документ основан на общепризнанных принципах международного права и гуманизма и предусматривает необходимость оказания помощи 70 беженцам и вынужденным переселенцам при вооруженных и межнациональных конфликтах. Кроме того, Соглашение имеет экономический характер, и определяет обязательства государства по отношению к беженцам и вынужденным переселенцам, связанные с компенсацией за оставленные жилье и имущество. Соответственно, принципы, заложенные в Конвенции о статусе беженцев, получили отражение и в данном Соглашении.

Наряду с этим с 1994 года Россия является участником Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защите трудящихся-мигрантов. Данный документ определяет основные направления сотрудничества государств СНГ в области трудовой деятельности и социальной защиты трудящихся-мигрантов на территории СНГ.<sup>1</sup> В 1998 году Российской Федерацией

---

<sup>1</sup>Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защите трудящихся-мигрантов от 15.04.1994 // Официальный интернет портал правовой информации

было подписано Соглашение государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией.

Соглашение представляет собой правовую основу для сотрудничества государств СНГ в борьбе с незаконной миграцией в целях предотвращения угрозы национальной безопасности и экономической стабильности.<sup>1</sup> В целях повышения эффективности регулирования миграционных процессов и противодействия незаконной миграции, в рамках Содружества Независимых Государств были определены принципы и нормы, определяющие порядок возврата, приема и передачи лиц, находящихся на территории их государств в нарушение действующего порядка въезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства. По этой причине в рамках Содружества были заключены двусторонние Соглашения о реадмиссии.

В настоящее время Российской Федерацией заключены Соглашения о реадмиссии с Республикой Армения, Республикой Беларусь, Казахстаном, Киргизской Республикой, Узбекистаном, Украиной. Продолжается работа по подготовке к подписанию данных Соглашений с Республикой Молдова, Азербайджаном.

Из всего вышеизложенного можно сделать вывод, что законодательная база составляет основу правового регулирования миграционных процессов. Миграционная политика, как часть внутренней и внешней политики Российской Федерации, зависит от всех составляющих государственной политики.

Соответственно, регулирование правоотношений в сфере миграции напрямую связано с осуществлением политического курса в стране, развитием экономики, потребностями социально-экономической сферы общества. Однако,

---

(www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_86989/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86989/) (дата обращения: 09.03.2020).

<sup>1</sup>Соглашение государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 06.03.1998 // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=2822#0657449514829967> (дата обращения: 11.03.2020)

существующая законодательная база, регулирующая вопросы, связанные с миграцией, не позволяет обеспечить комплексный подход к их решению. Несмотря на огромное разнообразие толкований понятий «миграция», «мигрант» в научной литературе, в миграционном законодательстве они до сих пор не нашли отражение.

Такие «понятийные пробелы» во многом препятствуют эффективному развитию миграционного законодательства. Кроме того, миграционное законодательство имеет сложную структуру и разрозненный характер, что позволяет задуматься о необходимой систематизации нормативного правового материала.

Проведенный анализ позволяет сформулировать ряд задач, в ходе решения которых может быть разработан такой систематизирующий нормативно-правовой акт, как кодекс (Миграционный кодекс Российской Федерации).

Идея принятия миграционного кодекса не нова - она уже неоднократно в разные периоды обсуждалась в различных научных изданиях. При этом если в начале 2000-х гг. идея создания такого кодекса в большинстве случаев категорически отвергалась, то на сегодняшний день она приобретает все больше сторонников.

Однако для принятия миграционного кодекса имеются и достаточно серьезные препятствия.

Во-первых, четко не определен предмет его регулирования. Не ясно, будут ли в нем решаться вопросы внутренней и внешней миграции или в нем найдут регламентацию только отношения, связанные с внешней миграцией (иммиграцией). Представляется, что кодификация норм, связанных с регулированием внутренней миграции, - проблема, на сегодняшний день практически нерешаемая прежде всего из-за скудости самого правового массива, задействованного в правовом регулировании.

Во-вторых, непроработанным, как уже отмечалось ранее, остается категориально-понятийный блок законодательства в сфере миграции. Это также

сдерживает процессы кодификации, да и в целом систематизации и правоприменения.

В-третьих, на сегодняшний день четко не решены вопросы разграничения полномочий в данной сфере между органами власти разных территориальных уровней, что также не позволяет в полной мере решить вопросы кодификации.

В-четвертых, миграционное законодательство - одна из наиболее динамично развивающихся частей российского законодательства, причем идет постоянное изменение основных подходов к его развитию. Это также является серьезным сдерживающим фактором его кодификации, поскольку приведет к нестабильности достаточно большого по объему документа - кодекса. Можно возразить: существующие кодексы меняются иногда по десять, а то и больше раз в году, и это не исключает их существование. Однако в данном случае речь идет об изменениях концептуальных подходов, а не отдельных частных положений, что не одно и то же.

Имеются и другие проблемы, сдерживающие кодификацию миграционного законодательства. Одна из значимых - комплексный характер миграционного законодательства, что также не способствует его полноценной кодификации.

Безусловно, кодекс не панацея для решения всех имеющихся проблем в развитии миграционного законодательства. Нахождение конкретных механизмов регулирования миграционных отношений в большинстве случаев не зависит от принятия или непринятия кодекса. К тому же кодификация - длительный и трудоемкий процесс, во многом это вопрос будущего, а не современного этапа, решение же существующих проблем нужно искать и находить сегодня. И тем не менее именно кодекс позволил бы обеспечить "стягивание" всего массива законодательного регулирования в рамках единого документа, что весьма эффективно с точки зрения его применения, а также решить многие другие проблемы систематизации миграционного законодательства, способствуя не только упорядочению всей нормативной правовой основы, но и коренной переработке его отдельных элементов, обеспечению их согласованности,

компактности, в том числе путем расчистки нормативного материала от излишних, устаревших и дублирующих друг друга норм.

Таким образом, вопрос о кодификации миграционного законодательства еще не нашел своего окончательного решения. Ответ на этот вопрос будет зависеть от многих факторов как объективного, так и субъективного характера. В любом случае его принятие должно явиться не только средством и результатом систематизации миграционного законодательства, но и стать итогом реального процесса позитивного правотворчества.

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1 Органы государственной власти регулирующие миграционные процессы

В настоящее время, субъектом формирования миграционной политики выступают законодательные и исполнительные органы государственной власти, поскольку напрямую связывается с нормотворческой деятельностью.

Глава государства обладает кругом полномочий. Данный блок полномочий оставляет за Президентом широкую свободу по формированию основных направлений миграционной политики России. При этом глава государства также обладает определенным кругом полномочий напрямую связанных и с реализацией миграционной политики.

Указы Президента Российской Федерации могут выступать формой регулирования миграционных отношений, определяя порядок реализации положений федерального законодательства, в отдельных случаях восполняют имеющиеся в законодательстве пробелы, что иногда является наиболее приемлемой формой регулирования различных вопросов. Так, указами Президента РФ были приняты Программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, регламентирующее порядок предоставления убежища в целях реализации положения ст.63 Конституции РФ. Глава государства осуществляет руководство подчиненными ему федеральными органами исполнительной власти, важное место среди которых занимают уполномоченные в сфере миграции населения Министерство внутренних дел РФ и подведомственная ему Федеральная миграционная служба. Президент также назначает на должность и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти.

Глава государства формирует и возглавляет Совет Безопасности, на заседаниях которого, в том числе, поднимаются вопросы миграционной политики России.

На основании изложенного можно сделать вывод, что Президент РФ является одним из важнейших участников управления миграцией, принимая активное участие, как в процессе формирования, так и в процессе реализации миграционной политики страны. Тем самым подчеркивается особая заинтересованность государства в регулировании миграции. К компетенции Президента относится определение общего курса миграционной политики, а также принятие некоторых мер по ее реализации, среди которых необходимо особо выделить предоставление политического убежища и гражданства.

Федерального Собрания играет определенную роль в вопросах формирования и реализации миграционной политики России, принимая законодательство по вопросам миграции.

Федеральное Собрание осуществляет правовое регулирование в области защиты прав человека и гражданина, включая защиту прав соотечественников за рубежом. При Государственной Думе функционирует Совет соотечественников за рубежом, являющийся постоянно действующим экспертно-консультативным органом, представляющим в Государственной Думе российских соотечественников, проживающих за пределами РФ.

Рассматривая формирование миграционной политики, необходимо признать значительную роль исполнительной власти в данном процессе.

При этом исполнительная власть в силу присущих ей особенностей, в частности таких, как возможность срочного принятия решений и осуществления иных оперативных действий играет наиболее активную роль в современной реализации задач, стоящих перед государством в области миграционной политики.

Отметим, что помимо конкретного полномочия по проведению единой миграционной политики страны все остальные направления социальной политики Правительства РФ напрямую касаются миграции населения.

Т.Я. Хабриева, группируя полномочия Правительства РФ в области управления миграционными отношениями. Выделяет следующие приоритетные направления:

-обеспечение эффективного всеобъемлющего контроля над миграционными процессами в РФ;

-содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

-управление механизмами расселения иммигрантов по территории страны исходя из интересов социально-экономического развития регионов, с учетом потребности региональных рынков труда и демографической ситуации;

-оптимизация внутренних миграционных процессов и содействие эффективному использованию трудовых ресурсов;

-интеграция вынужденных мигрантов в Российской Федерации, реализация их конституционных прав и свобод;

-привлечение иммигрантов на работу в РФ исходя из необходимости обеспечения экономики страны и отдельных регионов трудовыми ресурсами, обеспечение сбалансированного национального рынка труда с учетом принципа преимущественного трудоустройства российских граждан;

-создание условий для добровольного возвращения в места прежнего проживания российских граждан, временно находящихся на других территориях страны;

-обеспечение эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Хабриева, Т. Я. Миграция в России : о модели правового регулирования / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2015. – № 7. – С. 71-78.



Таким образом, к компетенции Правительства РФ относится регулирование социально-экономических процессов, оказывающих непосредственное влияние на внешнюю трудовую миграцию, расселение, репатриацию, эмиграционные и иммиграционные процессы.

При Правительстве РФ действует Комиссия по миграционной политике, которая является координирующим органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по реализации единой государственной миграционной политики РФ.

Таким образом, в компетенции Правительства РФ находится наибольший пласт общественных отношений, связанных с миграцией населения. Наличие специального консультативного органа по миграционным вопросам подчеркивает важность эффективного управления миграционными процессами, а также главенствующую роль Правительства в данной сфере деятельности.

Необходимо отметить, что полномочия исполнительной ветви власти, в силу ее предназначения, направлены главным образом, на реализацию положений законов, однако это не исключает руководящую роль данной ветви власти в воздействии на общественные отношения. Правительство обеспечивает согласованное взаимодействие органов исполнительной власти в сфере регулирования миграционных процессов, определяет приоритеты в вопросах внутренней и внешней политики с учетом изменений в развитии этих процессов в РФ, утверждает федеральные целевые программы, заключает межправительственные соглашения по вопросам миграции.

Правительство РФ разрабатывает законопроекты, касающиеся миграционной политики страны, в которых могут содержать перечни миграционных мероприятий, финансируемых из федерального бюджета, федеральные целевые программы в сфере миграции населения и др.

Правительством Российской Федерации было принято большое количество подзаконных нормативно-правовых актов, направленных на регулирование

миграционных отношений: Постановления Правительства РФ «О миграционной карте», «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др.

Правительство Российской Федерации обеспечивает взаимодействие на межправительственном уровне с иностранными государствами, а также поддерживает контакты с международными организациями. В рамках развития международного сотрудничества Правительство РФ осуществляет заключение соглашений о безвизовых поездках граждан. Так, Соглашением между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан «О взаимных безвизовых поездках граждан» был закреплён безвизовый порядок пересечения границы.

Заключение соглашений по вопросам возврата и приема незаконных мигрантов – реадмиссии – также отнесено к компетенции Правительства РФ. Обеспечивает координацию деятельности компетентных органов сопредельных государств по выявлению и перекрытию каналов нелегальной миграции.

Правительство Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по реализации единой государственной миграционной политики, активно взаимодействуя с Главой государства и парламентом в процессе ее формирования и реализации

Подводя итог сказанному отметим, что субъектами формирования миграционной политики, под которыми необходимо понимать весь процесс выработки предложений до придания политическому курсу юридической силы посредством принятия правовых актов выступают Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ.

## 2.2. Федеральные органы исполнительной власти как субъекты реализации миграционной политики России

Наиболее активную роль в реализации миграционной политики и решении стоящих перед государством задач в сфере миграции играют федеральные органы исполнительной власти, поскольку, помимо осуществления нормативного правового регулирования миграционных отношений, органы исполнительной власти реализуют значительный объем исполнительно-распорядительных полномочий, связанных с регулированием миграционных процессов. Помимо Правительства Российской Федерации регулирование миграционных процессов осуществляет:

1) орган исполнительной власти отраслевой компетенции, осуществляющий основные функции в сфере миграции (МВД России);

2) органы исполнительной власти, осуществляющие отдельные специальные функции в сфере миграции (ФСБ России, в том числе Пограничные органы, МИД России);

3) органы исполнительной власти, осуществляющие вспомогательные функции в сфере миграции (МЧС России; Минюст России; Минобрнауки России; Минэкономразвития России, ФСИН России; Минтруд России и др.).

Основной объем работы по реализации государственной политики в сфере миграционной безопасности посредством выполнения правоприменительных функций осуществляет МВД России. МВД России и его территориальные органы призваны, также выполнять координирующую роль в деятельности всех государственных органов, участвующих в регулировании миграционных процессов.

До вступления в силу Указа Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» органом, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в миграционной сфере, функции правоприменения, функции по федеральному государственному контролю

(надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в данной сфере, являлась Федеральная миграционная служба (ФМС России), территориальные органы службы, упраздненная в настоящее время.

На основании приказа МВД России «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» в структуре МВД России создано Главное управление по вопросам миграции, которое наряду с другими возложенными на него полномочиями выполняет функции головного подразделения Министерства в сфере осуществления государственного контроля (надзора) в сфере миграции, контроль и надзор в сфере внешней трудовой миграции.

Первым начальником этого Главного управления Указом Президента Российской Федерации была назначена генерал-майор полиции Ольга Евгеньевна Кириллова. В настоящее время руководит Главком генерал-майор полиции Валентина Яковлевна Казакова. Ответственность за деятельность Главного управления возложена на первого заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции Александра Владимировича Горового.

Положение о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации предусматривает широкий перечень основных функций Управления, к которым, в частности, относятся:

1. осуществление государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в России; за соблюдением правил привлечения работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в России и использования их труда, за осуществлением ими трудовой деятельности;

2. организация и координация деятельности по осуществлению контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета, по осуществлению контроля за

соблюдением гражданами РФ и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту проживания в пределах России, осуществление мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, организации иммиграционного контроля за иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе сообща с контрольно-надзорными и правоохранительными органами.

Полномочия ГУВМ МВД России определяются следующими положениями, среди которых применительно к миграционной системе РФ, выделяются: <sup>1</sup>

- формирование на основе анализа и прогнозирования состояния правопорядка, общественной безопасности и миграционных процессов основных направлений государственной политики;
- разрабатывает меры по совершенствованию деятельности в сфере миграции;
- контролирует и координирует деятельность по мобилизационной подготовке и мобилизации;
- участвует в повышении устойчивости работы миграционной службы в условиях военного времени, при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время;
- принимает участие в разработке и реализации программы кадрового обеспечения, а также в осуществлении подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки кадров в миграционной сфере;
- обеспечивает собственную безопасность, участвует в защите сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну в миграционной сфере;
- принимает участие в организации и развитии МТБ миграционной сфере;

---

<sup>1</sup>Министерство внутренних дел РФ (www.мвд.рф) : [сайт]. – URL: [https://мвд.рф/upload/site1/document\\_file/Monitoring\\_realizacii\\_Gosudarstvennoy\\_programmy\\_za\\_II\\_kvartal\\_2014\\_goda.pdf](https://мвд.рф/upload/site1/document_file/Monitoring_realizacii_Gosudarstvennoy_programmy_za_II_kvartal_2014_goda.pdf)/(дата обращения: 15.04.2020).

- осуществляет информационно-правовое обеспечение миграционной службы, ведение баз данных правовой информации;
- представляет в Минфин предложения по формированию федерального бюджета и финансированию в миграционной сфере;
- обеспечивает взаимодействие ОВД с территориальными органами в миграционной сфере.

МВД России осуществляет государственную функцию управления миграцией населения во взаимодействии с другими органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными организациями и объединениями решая при этом следующие основные задачи: <sup>1</sup>

- производство по делам о гражданстве РФ (приобрели гражданство Российской Федерации в 2020 (за январь-май) г. 255 986 человек по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (108 577); оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ (за январь-апрель) 2020 г. оформлено паспортов гражданина Российской Федерации, всего 3 717 200 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (4 476 394), в том числе внутренних 2 202 467 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (2 645 281), заграничных 1 514 733 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г.(1 831 113);

- осуществление регистрационного учёта граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ и контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан РФ;

- оформление и выдача иностранным гражданами лицам без гражданства документов для въезда, проживания и временного пребывания в РФ. Количество

---

<sup>1</sup>Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-май 2020 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ (www.mvd.pf) : [сайт]. – URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/13090310> (дата обращения: 06.03.2020).

фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства составило (за январь-май) 2020 года 4 546 978 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (6 809 820), прибыло в Российскую Федерацию и поставлено на учет соотечественников и членов их семей 26 528 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г.(41 295), оформлено приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства 77 869 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (185 263), оформлено виз иностранным гражданам и лицам без гражданства 80 037 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (97 580);

- осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в РФ;

- разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции (направлено представлений о неразрешении иностранным гражданам и лицам без гражданства въезда в Российскую Федерацию 99 969 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (110 852);

- исполнение законодательства РФ по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства. Оформлено разрешений на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства 60 413 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (98 221), оформлено видов на жительство иностранным гражданам и лицам без гражданства 103 023 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (77 755);

- осуществление контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в РФ и трудоустройства граждан РФ за пределами РФ.

Оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, всего 21 295 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (48 689),

в том числе, высококвалифицированным специалистам 6 860 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (12 987), квалифицированным специалистам 2 542 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (7176), оформлено патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства 585 018 по сравнению с аналогичным периодом 2019 г. (841 929);

- подготовка аналитических материалов по итогам реализации миграционной политики, разработка и использование информационных технологий;

- обеспечение взаимодействия с общественностью и средствами массовой информации;

- сопровождение изменений в «механизме миграционной политики» России, научное исследование внешней и внутренней миграции. Возрастает необходимость взаимодействия ГУВМ МВД России с неправительственными организациями, играющими важную роль в решении проблемы миграции населения, а также реально способными обеспечить социально-культурную адаптацию и обустройство лиц, признанных беженцами на территории РФ.

В течение 2016–2019 гг. проводились мероприятия по созданию организационных основ реализации государственной миграционной политики органами внутренних дел Российской Федерации, утверждённые Планом МВД России: корректировка нормативных правовых актов, определение штатной численности для создания подразделений по вопросам миграции в центральном аппарате и территориальных органах МВД России, утверждение организационной структуры и схемы размещения подразделений, передача имущества, финансов, информационных ресурсов и подведомственных организаций.

Большое внимание личным составом ГУВМ МВД России уделяется организации работы по предоставлению государственных услуг в сфере миграции.



Таким образом, на Главное управление по вопросам миграции возложен объемный круг задач в сфере контроля за соблюдением миграционного законодательства.

Следует отметить, что миграционное законодательство одно из самых часто меняемых, что связано с изменениями внешнеполитической и миграционной ситуации в стране, колеблющимися потоками мигрантов, а также участием Российской Федерации в различных международных договорах, в таких, например, как Договор о Евразийском экономическом союзе.

Кроме того, какие-либо пробелы в законодательстве могут быть выявлены исключительно опытным путем в ходе правоприменения нормативных правовых актов. В этой связи данному направлению деятельности уделяется особое внимание. МВД России ведется активная работа по разработке нормативного правового обеспечения деятельности МВД России, его территориальных органов и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, направленного на повышение эффективности деятельности в сфере миграции при условии соблюдения прав иностранных граждан и лиц без гражданства.

Отметим, что в соответствии с Положением об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции на сегодняшний день государственный контроль осуществляется МВД РФ с применением риск-ориентированного подхода посредством проведения проверок с использованием проверочных листов (списков контрольных вопросов), что является важным нововведением, направленным на совершенствование и повышение эффективности контрольно-надзорных мероприятий.

При этом федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции отнесен к виду государственного контроля (надзора), в отношении которого будут реализованы мероприятия приоритетной программы реформы контрольной и надзорной деятельности, что свидетельствует о значимости миграционных проблем и заинтересованности государства в их решении.

Вместе с тем упразднение миграционной службы как самостоятельного элемента системы исполнительной власти, безусловно, не решает организационные проблемы в рассматриваемой сфере.

Ликвидация ФМС России и передача ее полномочий МВД России не отменяют нормативных актов, регулирующих деятельность уполномоченных структур. Продолжают действовать положение о ФМС России, утвержденное Постановлением Правительства РФ, и действующие в соответствии с ним положения о территориальных органах.

Вряд ли можно согласиться с тем, что на данный момент государственный контроль над миграционными процессами является эффективным, поскольку можно констатировать разобщенность механизмов регулирования и контроля над миграционными потоками, отсутствие четкой системы разграничения полномочий государственных органов в данной сфере, что во многом является следствием слабой регламентирующей и законодательной базы.

На наш взгляд, необходимо выделить ряд мер по оптимизации контрольных полномочий территориальных органов в области миграции, которые могут быть отражены в нормативных актах, регулирующих их деятельность.

Проанализировав российское миграционное законодательство, которое ориентировано на временное привлечение лиц и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов, мы пришли к выводу о его неполном соответствии современным потребностям государства и общества. Сложности в процессе сбора и подготовки документов затрудняют получение гражданства для многих законопослушных мигрантов, что приводит к незаконной миграции.

Этому же способствует несовершенство действующей системы управления миграционными процессами — длительные сроки рассмотрения заявок, введение системы патентов и др. При этом, как нам видится, усиление контрольных функций, по сути новой системы миграционных органов, должно быть направлено главным образом на противодействие незаконной миграции. Важную

роль в данной сфере играет иммиграционный контроль, задачами которого являются создание условий, обеспечивающих управление миграционными процессами, и осуществление мероприятий по пресечению незаконной миграции в нашей стране.

Так, требуется совершенствование системы иммиграционного контроля путем приведения в соответствие действующего законодательства в данной сфере и принятия закона об иммиграционном контроле, определение компетентных органов и перечня соответствующих их полномочий.

Проект соответствующего федерального закона был подготовлен ФМС России еще в 2014 г., но на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ внесен не был. Подводя итог, отметим, что важным фактором результативности контроля и надзора в рассматриваемой сфере является совершенствование и систематизация действующего миграционного законодательства; активное использование информационных технологий — обеспечение контролирующих органов средствами автоматизации и унификации паспортно-визового, пограничного и иммиграционного контроля.

Достичь поставленных целей, направленных на построение эффективной системы органов, осуществляющих контроль в сфере миграции, возможно при взаимодействии федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с компетентными органами иностранных государств и общественными объединениями.

### 2.3 Разграничение компетенции федеральных органов исполнительной власти в интересах совершенствования правового регулирования миграции.

Современные представления о функциях органов исполнительной власти в сфере миграции базируются на следующем.

Во-первых, функции, или основные направления деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции, являются важнейшей составляющей правового положения, показывая, какими методами реализуются те или иные задачи в области миграции. Каждая задача, как правило, решается путем практической реализации нескольких функций.

Во-вторых, функции данных органов исполнительной власти в силу их важности и значимости подлежат законодательному закреплению и требуют четкого определения в целях совершенствования их правового регулирования.

В данный период существующая организационная деятельность, связанная с регулированием миграционных процессов, не соответствует единым требованиям, направленным на объединение и концентрацию управленческих усилий. Орган по координации управления миграционными процессами должен быть наделен инициативными полномочиями по разработке управленческих программ и достижению согласованности всех ведомств с интеграцией субъектов, участвующих в выработке мер по реализации миграционной политики.

В существующий механизм по организационной деятельности в миграционной сфере входят следующие государственные органы исполнительной власти: Министерство труда и социальной защиты РФ, Минэкономразвития России, Минобрнауки России, Главное управление по вопросам миграции МВД России (до 2016 г. – Федеральная миграционная служба РФ).

Таким образом, вопросы миграции кроме Министерства внутренних дел попадают в сферу интересов политического (МИД России), силового (Минобороны России, ФСБ и ФССП России) и социально-экономического блоков (Минтруд, Минфин, Минэкономразвития и Минтранс России).

Так, в соответствии с Положением о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации осуществляет в пределах реализации им полномочий по выработке и реализации государственной политики, и

нормативно-правовому регулированию в сфере внешней трудовой миграции и трудовых отношений с иностранными гражданами.

Кроме этого, следует отметить функцию по принятию следующих нормативных правовых актов:<sup>1</sup>

1. порядка подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности;

2. порядка оформления и выдачи заключения о привлечении и об использовании иностранных работников, а также формы такого заключения;

3. акта, устанавливающего случаи осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу, а также иностранным гражданином или лицом без гражданства, обучающимися в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого данный иностранный гражданин или лицо без гражданства обучаются;

4. перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан — квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются и др. Следующим федеральным

---

<sup>1</sup>Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации : Постановление Правительства 19.06.2012 № 6109 // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_131517/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131517/) (дата обращения: 01.04.2020).

органом исполнительной власти, обладающим полномочиями в сфере миграции, является Министерство образования и науки Российской Федерации.

Вопросы трудовой международной миграции так же относятся к сфере компетенции Министерства труда и соцзащиты РФ. Департамент трудовых ресурсов данной службы выполняет основную роль по определению квоты для притока рабочей силы.

Министерству труда и социальной защиты РФ передали функции преобразованного Министерства здравоохранения и социального развития РФ по реализации функций по разработке политики государства и нормативно-правовому регулированию трудовой миграции.

Данное ведомство более всего нуждается в получении достоверной информации по въезду и выезду различных социально-демографических групп иностранных граждан в целях осуществления необходимых мероприятий по оказанию социальной помощи. При этом структуры этого федерального органа занимаются прогностической деятельностью в этой области. При этом недостаточное сотрудничество с МВД России по вопросам миграции приводит к различным последствиям негативного характера для мигрантов

В соответствии с Положением о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682 , Министерство в части реализует полномочия по определению: <sup>1</sup>

1. порядок приема на обучение по образовательным программам высшего образования (в том числе порядок приема иностранных граждан и лиц без гражданства, предельное количество образовательных организаций высшего образования, в которые поступающий на обучение по программам бакалавриата

---

<sup>1</sup>Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2018 № 682 // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_300363/4401b7bb2b3e14ecf58fdae3c8c498b841b6b2dc/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300363/4401b7bb2b3e14ecf58fdae3c8c498b841b6b2dc/) (дата обращения: 07.02.2020).

или программам специалитета вправе подать заявления одновременно, и количество специальностей и направлений подготовки, по которым он вправе участвовать в конкурсе);

2. порядка отбора иностранных граждан на обучение в пределах квоты, установленной Правительством Российской Федерации, а также предъявляемые к ним требования;

3. порядок и критерии отбора федеральных государственных образовательных организаций, на подготовительных отделениях и подготовительных факультетах которых имеют право на обучение иностранные граждане, поступающие в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты, по дополнительным общеобразовательным программам, обеспечивающим подготовку иностранных граждан к освоению профессиональных образовательных программ на русском языке за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, и перечень указанных образовательных организаций;

4. требований к освоению дополнительных общеобразовательных программ, обеспечивающих подготовку иностранных граждан к освоению профессиональных образовательных программ на русском языке;

5. перечень документов, прилагаемых к заявлению о признании ученой степени или ученого звания, полученных в иностранном государстве;

Министерство иностранных дел Российской Федерации также обладает полномочиями в сфере миграции. Согласно Положению о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 , МИД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации : Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 865 (ред. от 27.12.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации

В задачи Министерства входят:

1. разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

2. реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации и Концепцией государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, утвержденными Президентом Российской Федерации;

3. обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

4. обеспечение взаимодействия Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями в сфере содействия международному развитию;

5. обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене и др.

В соответствии с Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437, Министерство осуществляет решение проблем по стабилизации численности населения РФ и трудоустройства граждан в экономической сфере, эффективности в миграционной сфере, включая

---

(www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19071/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19071/) (дата обращения: 02.04.2020).



адаптацию приезжих, а также улучшения здоровья нации и уровня социальных настроений.

В обязанности данного Министерства на основе анализа социально-экономического развития страны входят выработка политики и нормативное правовое регулирование. На Минэкономразвития России возложена разработка долгосрочных прогнозов миграции. В то же время проводится мониторинг трудового рынка в ряде регионов Российской Федерации, где отмечается повышенный спрос на высококвалифицированных специалистов, восполнение которых не происходит за счет внутренних рабочих ресурсов, а выделенные квоты зачастую остаются нереализованными. Основными законодательными актами по регулированию труда мигрантов должны стать решения ключевых министерств: органов внутренних дел, в сфере трудовой и экономической занятости, по вопросам распределения квот для иностранных приезжих в целях осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации.

Главное управление по вопросам миграции (ГУВМ) МВД России определено одним из структурных подразделений МВД России и специализируется по направлениям деятельности в сфере управления внешними миграционными процессами и выработки миграционной политики.

В функциональные обязанности указанного подразделения в сфере миграции входят следующие направления деятельности, касающиеся управления миграционными процессами:

- осуществление деятельности по разработке прогнозов краткосрочных и долговременных миграционных процессов в субъектах Российской Федерации;
- осуществление работ по внедрению совмещенных информационных технологий и автоматизированных систем по обработке сведений, обеспечивающих проведение мониторинга и направление информации, касающейся вопросов специализации подразделений в сфере миграции, с подразделениями органов внутренних дел отдельного субъекта РФ, ответственными за проведение совместных технологических функций;

– проведение предупредительных мер, направленных на пресечение незаконной миграции, и осуществление согласно единым требованиям законодательства РФ контроля в отношении иностранцев и лиц без гражданства с другими структурными подразделениями ГУ МВД отдельных субъектов РФ;

– осуществление мероприятий по реализации в установленном порядке лицензионного обеспечения деятельности в области трудоустройства российских граждан за пределами страны, а также осуществление контрольных мероприятий за ней;

– подготовка и выдача в установленном законодательством порядке подтверждений на занятие трудовой деятельностью в пределах территории РФ иностранцам, а также осуществление контрольных мер по целевому использованию иностранной рабочей силы;

– осуществление проверочных мероприятий согласно нормативным правовым актам совместно с профильными подразделениями органов внутренних дел субъекта РФ, включая и территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти.

Проверка учреждений любого организационного и правового вида и лиц, занятых индивидуальной предпринимательской деятельностью, связанной с трудоустройством мигрантов в пределах территории РФ и осуществлением деятельности граждан РФ, которая относится к трудоустройству в стране и за ее пределами; и проч.

ГУВМ МВД России осуществляет возложенные на службу функции в части совершенствования нормативных правовых актов в миграционной сфере, формирования органов миграционного контроля, разработки мер в области предупреждения и пресечения нелегальных миграционных потоков и определения механизмов государственного регулирования внешних миграционных процессов.

Одним из ключевых звеньев подразделения по регулированию миграции является управление в области информационного и аналитического обеспечения,

функции по направлениям деятельности которого разработаны с учетом современных реалий положением об указанном управлении. Однако на сегодняшний день данное управление нельзя признать эффективным. При этом следует отметить, что не хватает специалистов в данной области, а также отсутствуют подробно разработанные и точно сформулированные методические документы. Выполнение обязанностей сотрудниками осуществляется без всякой инициативы

Подводя итог, следует отметить, что, устанавливая компетенцию того или иного федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, государство уполномочивает его на совершение определенных действий, вводя, таким образом, его деятельность в определенные рамки.

Распределение компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции должно осуществляться следующим образом: ведущим федеральным органом исполнительной власти, определяющим государственную миграционную политику в сфере миграции и координирующим деятельность других федеральных органов исполнительной власти по ее реализации должно быть МВД России.

Реализацию полномочий по предоставлению государственных услуг и исполнению государственных функций в сфере миграции предполагается возложить на отраслевые федеральные органы исполнительной власти, имеющие специальную компетенцию в сфере экономики и социально-культурной сфере, а правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) должны быть прерогативой федеральных органов исполнительной власти, реализующих свою компетенцию в административно-политической сфере.

#### 2.4 Анализ миграционных процессов в Ханты - Мансийском автономном округе – Югра

Современная демографическая ситуация в Российской Федерации предполагает активную миграционную политику, направленную на привлечение иностранной рабочей силы. Миграция населения является значимой и постоянной составляющей экономической, социальной и культурной жизни любого государства. Таким образом, упорядоченные и хорошо управляемые миграционные процессы принесут реальную пользу как мигрантам, так и государству.

Миграция является многогранным явлением и включает в себя множество разнообразных и сложных аспектов, важнейшими из которых являются: Государственное управление миграцией; трудовая миграция; миграция и национальная безопасность; борьба с нелегальной миграцией; правовой статус мигрантов; интеграция мигрантов. В настоящее время в международной системе высшего образования активизируются миграционные процессы.<sup>1</sup>

Миграционная политика - это совокупность правил, мер и ограничений, направленных на регулирование гражданских и общественных отношений в сфере перемещения лиц через границу Российской Федерации (как внутри, так и за ее пределами).

С теоретической точки зрения регион, получающий рабочую силу, получает следующие преимущества:

- иностранные рабочие заполняют непривлекательные для местного населения рабочие места, в том числе: низкооплачиваемые, малопrestiжные рабочие места, рабочие места, связанные с вредными, опасными и сложными условиями труда;

---

<sup>1</sup>Совоплясов, Д. В. Место России в международной системе высшего образования / Д. В. Совоплясов, С. Ю. Сивоплясова, Г. П. Мосягина // Известия Института инженерной физики. – 2018. – №1. – С. 91-96.

- повышение конкурентоспособности выпускаемой продукции за счет снижения издержек производства, связанных с более низкой ценой иностранной рабочей силы;

- иностранные рабочие, представляющие дополнительный спрос на товары и услуги, стимулируют рост производства и дополнительную занятость в принимающей стране;

- при импорте квалифицированной рабочей силы принимающая сторона экономит на расходах на образование и профессиональную подготовку;

- иммигранты приносят с собой новый опыт, знания и навыки;

- иностранная рабочая сила более мобильна, чем местное население;

- иностранные рабочие часто рассматриваются как некий амортизатор в случае кризисов и безработицы. Из-за того, что они могут быть уволены более легко;

- иностранные работники не обеспечиваются пенсиями и не учитываются при реализации различных социальных программ.

К негативным аспектам, связанным с импортом рабочей силы, относятся:

- расходы, связанные с профессиональной подготовкой и обучением иностранных работников;

- рост безработицы в принимающей стране;

- возникновение элементов социальной напряженности в обществе (при приеме на работу, на которую претендуют местные работники), межэтнической вражды;

- снижение реальной заработной платы неквалифицированного труда в результате притока иммигрантов

- вывоз капитала иностранными рабочими;

- ухудшение криминогенной обстановки в результате нарушений со стороны иностранных работников.

Актуальность исследования миграционных процессов в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре обусловлена не только экономической и

социокультурной спецификой, но и его стратегическим значением в обеспечение национальной безопасности России.

Регион открыт для внедрения инновационных проектов и технологий в различных сферах жизнедеятельности, тем самым, продолжая сохранять финансовую привлекательность для мигрантов.

Сегодня на территории Ханты-Мансийского автономного округа-Югре проживают представители 123 национальностей. Численность населения автономного округа, по данным Федеральной службы государственной статистики, на 01.01.2020 года составляет 1 674 676 человек.

Активный приток мигрантов в регион можно объяснить следующими причинами:

- регион отличается социально-экономической стабильностью и финансовой привлекательностью, возможностью профессиональной реализации;
- значительную роль в привлечении мигрантов играет спрос на рабочую силу в регионе;
- притоку мигрантов способствует стратегия работодателей, предпочитающих брать на работу трудолюбивых и дисциплинированных, но одновременно низкооплачиваемых иностранных рабочих.<sup>1</sup>

Ханты-Мансийской автономный округ-Югра – регион России, активно осваивался и заселялся во второй половине XX века. Поэтому большинство его жителей являются мигрантами в первом или втором поколении. По данным Всероссийской переписи населения 2010 года, только 31% жителей округа являются его уроженцами, это один из самых низких по стране показателей. К возрасту 20 лет уже более половины жителей округа имели хотя бы однократный

---

<sup>1</sup> Горева, О. М. Анализ миграционных процессов в Ханты-Мансийском автономном округе / О. М. Горева, Л. Б. Осипова // Журнал Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-1. – URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=19575> (дата обращения: 07.04.2020).

опыт миграции, к возрасту 40 лет – 95% (включая переселения в пределах автономного округа).

Миграционные процессы в автономном округе очень динамичны, причиной этому служит социально-экономическое развитие региона и высокий уровень экономической привлекательности территорий.

Ханты-Мансийский автономный округ-Югра – это отраслевой нефтегазодобывающий регион с ограниченным числом базовых отраслей, представленных в экономике региона, с хорошо развитыми дополнительными и вспомогательными отраслями промышленности. В условиях геополитической нестабильности и применяемых санкций особое значение придается регионам, способным оперативно реорганизовать свою экономику в ресурсный потенциал развития, способный обеспечить население товарами и услугами собственного производства. В связи с последними геополитическими событиями Ханты-Мансийский автономный округ-Югра определил для себя новые приоритеты развития, связанные с поддержанием высокого уровня благосостояния населения на основе сбалансированного устойчивого экономического роста, импортозамещения товаров, работ и услуг.

В 2019 г. на территорию Ханты-Мансийского автономного округа – Югры прибыло 60,2 тыс. человек.

Более 97% (193 078) прибывших составляют мигранты из стран СНГ прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, из них 35,3% население Таджикистана, 26,4% Узбекистана, 11,6% Киргизии, 10,5% мигранты из Украины, 7,1% граждане Азербайджана и др.

Среди въехавших в округ иностранных граждан на основании визы, преобладает число граждан, прибывшие из Китая (835), Германии (655), Канады (260) и Великобритании (226).

По итогам 2019 г. в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, фактически значатся состоящими на миграционном учете 228756 иностранных граждан и лиц без гражданства, по сравнению с аналогичным периодом 208102

(0,3 %), из них:197777 – по месту пребывания, по сравнению с аналогичным периодом 197359(0,2%); 10979 – по месту жительства по сравнению с аналогичным периодом 10743 (2,2%), (на основании разрешения на временное проживание – 4677 по сравнению с аналогичным периодом 5097 (-8,2%) и вида на жительство – 3688 по сравнению с аналогичным периодом 3178 (5,4%).<sup>1</sup>

Иностранные граждане и лица без гражданства, впервые поставленные на миграционный учет в автономном округе (их число составило 54 453 человек) указывают разные причины пересечения границ Российской Федерации: большинство мигрантов целью въезда в Россию указывают в документах осуществление трудовой деятельности (72% или 71 570 от первично поставленных 99 443). Это обусловлено экономическими возможностями региона и сохраняющейся потребностью в иностранной рабочей силе среди работодателей.

Оформлено 258 разрешений на работу по сравнению с аналогичным периодом 245 (+5,3%), в частности 79 – иностранным гражданам в качестве высококвалифицированных зарубежных специалистов по сравнению с аналогичным периодом 67 (+17,9%).

Оформлено патентов 323300 по сравнению с аналогичным периодом 33 603 (-3,8%) иностранным гражданам не требующем получения визы, прибывшим в РФ.

В ходе предоставления государственной услуги 252 иностранным гражданам отказано в выдаче, переоформлении патента, аннулирован 1 191 патент.

От работодателей, заказчиков работ (услуг) поступило 48 037 уведомлений о заключении трудовых договоров с иностранными гражданами,

---

<sup>1</sup> Информация о результатах служебной деятельности Управления по вопросам миграции УМВД России по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре по итогам 2019 года // Управление МВД России по Ханты-Мансийскому АО - Югре ([www.mvd.rf](http://www.mvd.rf)) : [сайт]. – URL: <https://86.mvd.rf/> (дата обращения: 07.03.2020).



осуществляющими трудовую деятельность, из них, 62,8% – на основании патентов, 36,8% – без разрешительных документов, 0,4% – на основании разрешений на работу.

По итогам 2019 года количество лиц получивших гражданство составило 6284 по сравнению с аналогичным периодом 5 271 (19,2%), в том числе в упрощенном порядке – 5 898 по сравнению с аналогичным периодом 4 870 (+21,1%).

Удостоверено наличие гражданства Российской Федерации 9 362 детям, по сравнению с аналогичным периодом 10 435 (-9,5%).

В ХМАО-Югра ведется работа по совершенствованию качества оказания государственных услуг в сфере миграции, внедряются новые формы работы. Всего в ушедшем году оказано 1 003 305 услуг, увеличение в сравнении с аналогичным периодом составило 5,1%.

В настоящее время в регионе реализуется государственная программа «Оказание содействия добровольному переселению в Ханты-Мансийский автономный округ – Югру соотечественников, проживающих за рубежом, на 2016–2020 годы». Программой предусмотрены мероприятия, направленные на привлечение квалифицированных специалистов из числа соотечественников, проживающих за рубежом, а также постоянно или временно проживающих на законном основании в автономном округе, либо прибывших в Российскую Федерацию в экстренном массовом порядке, признанных беженцами на территории Российской Федерации или получивших временное убежище на территории Российской Федерации. Исполнителем программы является Департамент труда и занятости Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Общий объем финансирования Программы за счет средств бюджета автономного округа составляет – 118 176,6 тыс. рублей, в том числе:

- 2016 год – 26 486,7 тыс. рублей;
- 2017 год – 25 423,2 тыс. рублей;
- 2018 год – 22 088,9 тыс. рублей;

- 2019 год – 22 088,9 тыс. рублей;

- 2020 год – 22 088,9 тыс. рублей.

В рамках данной программы в 2019 г. было рассмотрено 655 заявления (-31,7%; 959), соотечественников для участия в Программе, поступивших из Управления по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел России по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре, выдано 247 свидетельств участника Государственной программы (-36,8%; 391).

Согласование кандидатур осуществлялось при условии возможности трудоустройства соотечественника на вакансии, которые находятся в банке вакансий автономного округа более одного месяца. С учетом отраслевой специфики экономики автономного округа участники Государственной программы трудоустроены на востребованные вакансии по квалифицированным рабочим профессиям в сфере строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр, а также вакансии квалифицированных специалистов в сфере здравоохранения и образования.

По информации УМВД России по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре в 1 квартале 2020 года от соотечественников принято 12,0 тыс. заявлений об участии в Государственной программе (на 28,6 тыс. чел. вместе с членами семей), в том числе:

- 45,6% заявлений (5,5 тыс. шт. на 14,9 тыс. чел.) – в уполномоченных органах за рубежом;

- 54,4% заявлений (6,5 тыс. шт. на 13,7 тыс. чел.) – в территориальных органах МВД России.

Оформлено 10,2 тыс. свидетельств участника Государственной программы (на 24,6 тыс. чел. вместе с членами семей), в том числе:

- 49,5% свидетельств (5,0 тыс. шт. на 14,0 тыс. чел.) – в уполномоченных органах за рубежом;

- 50,5% свидетельств (5,2 тыс. шт. на 10,6 тыс. чел.) – в территориальных органах МВД России<sup>1</sup>.

В течение 1 квартала 2020 года в качестве участников Государственной программы и членов их семей в подразделениях по вопросам миграции территориальных органов МВД России поставлено на учёт 19,9 тыс. переселенцев, в том числе:

- 49,8% (9,9 тыс. чел.) – из числа соотечественников, получивших свидетельства участника Государственной программы в уполномоченных органах за рубежом;

- 50,2% (10,0 тыс. чел.) – из числа соотечественников, получивших свидетельства участника Государственной программы на территории Российской Федерации.

При этом:

- 69% соотечественников переселились в регионы, расположенные в Центральном, Сибирском и Уральском федеральных округах;

- среди субъектов Российской Федерации наибольшее число переселенцев приняли Тульская (2,10 тыс. чел.), Челябинская (1,68 тыс. чел.), Калужская (1,67 тыс. чел.), Новосибирская (1,13 тыс. чел.), Омская (0,95 тыс. чел.), Свердловская (0,73 тыс. чел.), Калининградская (0,68 тыс. чел.), Воронежская (0,64 тыс. чел.), Саратовская (0,62 тыс. чел.) и Самарская (0,59 тыс. чел.) области;

- 20,9% соотечественников в качестве постоянного места жительства выбрали территории вселения в сельской местности.

---

<sup>1</sup> Мониторинг реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в российскую федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов российской федерации в квартале 2020 года // Министерство внутренних дел РФ (www.мвд.рф) : [сайт]. – URL: [https://мвд.рф/upload/site1/document\\_file/Monitoring\\_realizacii\\_Gosudarstvennoy\\_programmy\\_za\\_II\\_kvartal\\_2014\\_goda.pdf](https://мвд.рф/upload/site1/document_file/Monitoring_realizacii_Gosudarstvennoy_programmy_za_II_kvartal_2014_goda.pdf) (дата обращения: 15.04.2020).

Как правило, иностранные граждане, приезжающие в регион, обладают преимущественным стремлением к обустройству, а значит, приживаемости на территории округа. Ведь Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, по-прежнему, остается одним из наиболее стабильных экономических регионов страны. Среди иностранных граждан, используемых в автономном округе велика доля мужчин, осуществляющих свою трудовую деятельность с целью хоть каким-то образом помочь своим семьям. В настоящее время миграция в автономном округе определяется как отрицательными, так и положительными факторами.

С одной стороны, предприятия, организации и физические лица вынуждены привлекать квалифицированных специалистов из-за пределов региона, что позволяет восполнять нехватку трудовых ресурсов на территории автономного округа, предоставляет возможность использовать трудовой и творческий потенциал мигрантов для развития экономического потенциала Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. С другой стороны, необходимо создавать условия, при которых работодателю будет выгодно соблюдать требования законов и иных нормативных правовых актов, привлекать на работу жителей автономного округа, а не трудовых мигрантов.

Нельзя не отметить, что достаточно высокий приток трудовых мигрантов в округ влечет за собой множество различных проблем. Из-за правовых пробелов в федеральном законодательстве возрастает число лиц, нелегально осуществляющих трудовую деятельность на территории автономного округа. Это приводит не только к нарушению их трудовых и социальных прав, но и создает угрозу появления новых социальных и жилищных проблем, осложнению санитарно-эпидемиологической обстановки, ростом национальных неприязней.

В 2019 года за незаконное осуществление иностранными гражданами или лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации сотрудниками подразделений по вопросам миграции составлено 319 административных протоколов (ст.18.10 КоАП РФ).

За незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства (ст.ст.18.15, 18.16, 18.17 КоАП РФ) сотрудниками подразделений по вопросам миграции привлечено к административной ответственности 2 444 лица.

Общая сумма штрафных санкций, наложенных на лиц, выступающих в качестве недобросовестных работодателей, незаконно привлекающих иностранных граждан к трудовой деятельности, составила 11 851,0 тыс. рублей, из них по ч.1 ст.18.15 КоАП РФ – 775 тыс. руб.

В целях повышения эффективности работы в сфере противодействия незаконной трудовой миграции, а также усиления контроля за пребыванием иностранных граждан, на территории округа в 2019 году, совместно с заинтересованными службами и ведомствами, проведено 10 оперативно-профилактических операций и мероприятий: ОПО «Нелегальный мигрант» (с 18 по 27 февраля), ОПМ «Мигрант» (с 25 по 29 марта), КОПО «Нелегал – 2019» (с 15 по 21 апреля), ОПМ «Мигрант – 2019» (с 20 по 24 мая), ОПМ «Нелегал» (с 17 по 21 июня), КОПО «Нелегал» (с 16 по 22 июля); ОПМ «Иностранец» (с 26 по 30 августа), КОПО «Нелегал – 2019» 3 этап (с 30 сентября по 03 октября), ОПМ «Мигрант» (с 28 по 30 октября), ОПМ «Нелегальный мигрант» (с 09 по 13 декабря), результативность которых находится не на должном уровне.

Всего в 2019 году при осуществлении контрольно-надзорных функций сотрудниками подразделений по вопросам миграции, в общей сложности, пресечено 35 405 административных правонарушений за нарушения миграционного законодательства РФ, в том числе, предусмотренные Главой 18 КоАП РФ, ст.19.27 КоАП РФ – 16 071 по сравнению с аналогичным периодом 15 685 (+2,5%), Главой 19 КоАП РФ – 19 076 правонарушение по сравнению с аналогичным периодом 18 867 (+1,1%).

Общая сумма наложенных штрафов за административные правонарушения, выявленные сотрудниками подразделений по вопросам миграции, составила 65 млн. 508,6 тыс. рублей, в том числе наложенных начальниками ПВМ У(О)МВД –

51 млн. 020,6 тыс. руб. Взыскано 41 млн. 458,2 тыс. руб. (из них 38 млн. 802,2 тыс. руб. по штрафам, наложенным руководителями ПВМ (76,1%)).

По вступившим в законную силу постановлениям суда, вынесенным на основании материалов сотрудников подразделений по вопросам миграции, с территории округа за пределы Российской Федерации выдворено 510 иностранных граждан.

Нелегальная внешняя миграция сказывается на росте преступности, проникновении наркотиков, увеличении преступных этнических группировок, в связи с чем основной проблемой является влияние незаконной миграции на криминогенную ситуацию в округе.<sup>1</sup>Социально-экономическое благополучие автономного округа является главным фактором развития миграционной ситуации и определяет иммиграционную привлекательность окружного центра и крупных городов округа, где развитая инфраструктура и есть возможность трудоустройства.

Вместе с тем, массовая иммиграция иностранных граждан, прежде всего, из государств с безвизовым порядком въезда в Российской Федерации не способствует формированию социальной ответственности бизнеса и технологическому развитию производительных сил и не подводит к решению проблем развития системы образования и адаптации, безработных в соответствующих производственных нишах.

---

<sup>1</sup>Власюк, Е. И. Современное состояние миграционных процессов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в контексте миграции в России / Е. И. Власюк // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция : теория и практика. – 2017. – № 13. – С. 131-137.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ миграционного законодательства практики его применения и научных исследований в этой области позволяет сделать следующие выводы и предложения:

1 Модель правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации не имеет четко выраженной конструкции, потому что нормативные правовые акты, регулирующие миграционные процессы, разрозненны, практически не консолидированы, вследствие этого данная сфера правового регулирования менее стабильна, что стало особенно заметно в последние годы, когда напряженность миграционных потоков значительно усилилась.

Законодательство в области миграции включает в себя не только федеральные законы, оно состоит из ряда межгосударственных договоров и

соглашений и множества подзаконных нормативных правовых актов, которых в совокупности с федеральными законами насчитывается более 240.

Полагаем необходимым систематизировать подзаконные нормативные правовые акты, унифицировать понятия, определяющие основные категории мигрантов и перевести регулирование миграционных процессов на законодательный уровень путем принятия Миграционного кодекса РФ.

Миграционный кодекс РФ должен содержать следующие разделы:

- Общие положения;
- Миграционный учет граждан и лиц без гражданства, (поэтому видится правильным отменить ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», а также отдельных положений нормативных актов, регламентирующих права иностранцев);
- Выезд из страны и въезд в страну;
- Документы, предоставляющие иностранным гражданам и лицам без гражданства право на въезд, временное пребывание, трудовую деятельность;
- Продление срока временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ;
- Разрешение на временное проживание в РФ;
- Разрешение на постоянное проживание в РФ;
- Выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ.

Кодификация миграционного законодательства — это один из вариантов решения проблемы ее надлежащей систематизации.

Благодаря кодификации миграционного законодательства Российской Федерации появится возможность объединить большой массив правовых актов, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере, в единый нормативно-правовой акт.

Идея принятия миграционного кодекса не нова - она уже неоднократно в разные периоды обсуждалась в различных научных изданиях. При этом если в начале 2000-х гг. идея создания такого кодекса в большинстве случаев



категорически отвергалась, то на сегодняшний день она приобретает все больше сторонников.

Именно кодекс позволил бы обеспечить "стягивание" всего массива законодательного регулирования в рамках единого документа, что весьма эффективно с точки зрения его применения, а также решить многие другие проблемы систематизации миграционного законодательства, способствуя не только упорядочению всей нормативной правовой основы, но и коренной переработке его отдельных элементов, обеспечению их согласованности, компактности, в том числе путем расчистки нормативного материала от излишних, устаревших и дублирующих друг друга норм.

2. Слабо проработанной частью миграционного законодательства остаются и вопросы регламентации визовой политики. Предоставление отдельных видов виз (например, транзитной визы) на законодательном уровне практически не регламентируется, за исключением отдельных норм, хотя это целый блок правового регулирования. Законодательство о миграции практически не содержит регламентации миграционных потоков из стран — членов содружества независимых государств, для граждан которых предусмотрено упрощенное оформление виз, либо безвизовый въезд. Так, если в Евросоюзе есть Визовый кодекс, то в России данные вопросы лишь в очень ограниченном варианте регламентируются Федеральным законом "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". Представляется необходимым разработать и принять визовый кодекс Российской Федерации.

3. Управление миграционными процессами входит в сферу ответственности целого ряда российских ведомств — Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел, Федеральной службы по труду и занятости, Пограничной службы при ФСБ России, но в силу объемности выполняемых этими органами различных государственных функций миграционная проблематика занимает в них относительно небольшой сектор. Учитывая ту роль, какую миграция, особенно международная миграция, приобрела для развития России в

современный период, целесообразно, чтобы вопросы разработки и реализации миграционной политики были бы сконцентрированы в руках единого гражданского федерального института - федеральным гражданским ведомстве.

Для этого необходимо:

- Создать федеральное гражданское ведомство, которое было бы способно реализовывать миграционную политику в соответствии со стратегическим видением роли миграционного ресурса для развития России и в тесной увязке с другими направлениями государственной политики.

- На региональном уровне структуры этого ведомства обеспечивали бы привлечение мигрантов на постоянное местожительство и для временного трудоустройства на основании конкретной миграционной ситуации и ситуации на рынке труда. Будучи гражданским ведомством, такой институт мог бы осуществлять управление миграцией как социально-экономическим и демографическим процессом, а также реализовывать такое важное направление миграционной политики, как адаптация и интеграция мигрантов, совмещающее в себе меры социально-экономического и социально-культурного характера.

- Сохранить за Министерством внутренних дел функции выявления правонарушений иностранными гражданами и осуществления контроля за исполнением миграционного законодательства.

4 Важной задачей в современный период является противодействие незаконной миграции. Важную роль в данной сфере играет иммиграционный контроль, задачами которого являются создание условий, обеспечивающих управление миграционными процессами, и осуществление мероприятий по пресечению незаконной миграции в нашей стране. Для совершенствования системы иммиграционного контроля представляется необходимым принятие закона об иммиграционном контроле.

5. Современная миграционная ситуация в Российской Федерации, являясь следствием социально-экономической обстановки, свидетельствует о том, что для достижения социального процветания и экономического прогресса требуются

твердая позиция государства и внимание всего российского общества к достижению в стране прочного правопорядка и законности в области регулирования миграционных процессов. Принятая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года нацеливает органы государственной власти на постоянное совершенствование миграционной политики с учетом мирового опыта, общемировыми тенденциями глобализации. При этом она должна быть последовательной в обеспечении устойчивого экономического и демографического развития страны, ее геополитических интересов

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### **1. Нормативно-правовые акты**

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 05.03.2020).

1.2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (дата обращения: 21.03.2020).

1.3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (дата обращения: 19.03.2020).

1.4. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // Официальный интернет портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11376/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/) (дата обращения: 16.03.2020).

1.5. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Официальный интернет портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/) (дата обращения: 14.03.2020).

1.6. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Официальный интернет портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61569/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/) (дата обращения: 12.03.2020).

1.7. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : Федеральный закон от 25.06.1993 № 5242-1-ФЗ (ред. от 01.04.2019) // Официальный интернет портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2255/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/) (дата обращения: 11.03.2020).

1.8. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом : Федеральный закон от 24.05.1999 №99-ФЗ (ред.

от 23.07.2013) // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23178/) (дата обращения: 09.03.2020).

1.9. О беженцах : Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1-ФЗ (ред. от 26.06.2019) // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4340/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340/) (дата обращения: 06.03.2020).

1.10. О вынужденных переселенцах : Федеральный закон от 19.02.1993 № 4530-1-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4339/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4339/) (дата обращения: 03.03.2020).

1.11. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред.от 28.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_17107/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17107/) (дата обращения: 01.04.2020).

1.12. Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации : Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 865 (ред. от 27.12.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19071/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19071/) (дата обращения: 02.04.2020).

1.13. Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища : Указ Президента РФ от 21.07.1997 №746 (ред. от 19.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15237/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15237/) (дата обращения: 29.04.2020).

1.14. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : Указ Президента РФ от 22.06 2006 г. № 637 (ред. от 11.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61111/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61111/) (дата обращения: 24.04.2020).

1.15. О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезде из Российской Федерации лиц без гражданства, состоявших в гражданстве СССР и проживающих в Латвийской Республике или в Эстонской Республике : Указ Президента РФ от 17.06 2008 г. № 977 (ред. от 05.04.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.garant.ru](http://www.garant.ru)) : [сайт]. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93447/> (дата обращения: 21.04.2020).

1.16. О внесении изменений в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637» // Официальный сайт Президента Российской Федерации : [сайт]. – URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 26.03.2020).

1.17. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_310139/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/) (дата обращения: 18.04.2020).

1.18. Об утверждении правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации : Постановление

Правительства Российской Федерации от 25.09.2008 № 715 // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru): [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_80250/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_80250/) (дата обращения: 03.03.2020).

1.19. О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке : Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07. 2014 № 690 // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru): [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165339/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165339/) (дата обращения: 01.03.2020).

1.20. О миграционной карте Постановление Правительства Российской Федерации от 16.08.2004 № 413 (ред. от 06.05.2006) // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48890/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48890/) / (дата обращения: 19.03.2020).

1.21. О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 9 (ред. от 26.12.2019) // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_65707/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_65707/) (дата обращения: 04.02.2020).

1.22. Об утверждении Положение Министерстве науки и высшего образования Российской федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2018 № 682 // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_300363/4401b7bb2b3e14ecf58fdae3c8c498b841b6b2dc/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300363/4401b7bb2b3e14ecf58fdae3c8c498b841b6b2dc/) (дата обращения: 07.02.2020).

1.23. Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации : Постановление Правительства 19.06.2012 № 6109 // Официальный интернет портал правовой информации (www.consultant.ru)

: [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_131517/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131517/) (дата обращения: 01.04.2020).

1.24. Декларация о согласованной миграционной политике государств – участников Содружества Независимых Государств от 5 октября 2007 года // Исполнительный комитет СНГ ([www.cis.minsk.by](http://www.cis.minsk.by)) : [сайт]. – URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/printPreview/text?id=2289&serverUrl=http://cis.m> (дата обращения: 07.03.2020).

1.25. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами – членами, с другой стороны от 24.06.1994 // Официальный интернет портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_121271/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121271/) (дата обращения: 06.03.2020).

1.26. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза от 25.05.2006 // Официальный интернет портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_126335/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126335/) (дата обращения: 09.03.2020).

1.27. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защите трудящихся-мигрантов от 15.04.1994 // Официальный интернет портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_86989/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86989/) (дата обращения: 09.03.2020).

1.28. Соглашение государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 06.03.1998 // Официальный интернет портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: <http://www.consultant.ru/>



обращения: 11.03.2020).

## **2. Научная и учебная литература**

2.1. Абдулатипов, Р. Г. Россия, в чем суть твоего бытия? Историко-философские размышления / Р. Г. Абдулатипов, Л. Ф. Болтенкова. – Москва, 1994. – 123 с.

2.2. Аврех, А. Я. Столыпин П. А. и судьбы реформ в России / А. Я. Аврех // Коммунист. – Москва : Политиздат, 1991. – 286 с.

2.3. Андриченко, Л. В. Миграционное законодательство Российской Федерации : тенденции развития и практика применения : монография / Л. В. Андриченко, И. В. Плюгина. – Москва : Юр. Норма, НИЦ ИНФРА, 2019. – 392 с.

2.4. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – Москва : Юрист, 2017. – 622 с.

2.5. Верховный суд США разрешил Трампу строить стену на границе с Мексикой без одобрения Конгресса // Новостной интернет-портал русскоязычной Америки : [сайт]. – URL: <https://www.forumdaily.com/verhovnyj-sud-ssharazreshil-trampu-stroit-stenu-na-granice-s-meksikoj-bez-odobreniya-kongressa/> (дата обращения: 27.03.2020).

2.6. Власюк, Е. И. Современное состояние миграционных процессов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в контексте миграции в России / Е. И. Власюк // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция : теория и практика. – 2017. – № 13. – С. 131-137.

2.7. Волков, А. М. Мигранты в странах Северной Европы : Шведский подход / А. М. Волков // Вестник Института экономики РАН. – 2018. – № 4. – С. 66-78.

2.8. Горева, О. М. Анализ миграционных процессов в Ханты-Мансийском автономном округе / О. М. Горева, Л. Б. Осипова // Журнал Современные

проблемы науки и образования. – 2015. – № 1-1. – URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=19575> (дата обращения: 07.04.2020).

2.9. Декреты Советской власти. Т. II. 17 марта – 10 июля 1918 г. // Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС, Ин-т истории акад. наук СССР. – Москва : Политиздат, 1959. – 698 с.

2.10. Лапина, М. А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие / М. А. Лапина // Издательство Института проблем риска. – 2006. – № 4. – 236 с.

2.11. Михайловский, В. Г. Предварительные итоги переписи населения 28 августа 1920 года. Население 58 губерний Европейской и Азиатской части России / В. Г. Михайловский // Труды Центрального Статистического управления. – вып. 3 Т. I. – Москва, 1921. – 350 с.

2.12. Моисеенко, В. Исследование миграции в исторической перспективе : хрестоматия / В. Моисеенко // Миграция в России 2000-2012 г. – 2013. – №3. – С. 563-580.

2.13. Моисеенко, В. Эмиграция и иммиграция в РСФСР (СССР) в 1920-е гг. / В. Моисеенко // Миграция и социально-экономическое развитие. – 2016. – №1. – С. 67-78.

2.14. Мониторинг реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в российскую федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов российской федерации в квартале 2020 года // Министерство внутренних дел РФ ([www.mvd.rf](http://www.mvd.rf)) : [сайт]. – URL: [https://mvd.rf/upload/site1/document\\_file/Monitoring\\_realizacii\\_Gosudarstvennoy\\_programmy\\_za\\_II\\_kvartal\\_2014\\_goda.pdf](https://mvd.rf/upload/site1/document_file/Monitoring_realizacii_Gosudarstvennoy_programmy_za_II_kvartal_2014_goda.pdf)/(дата обращения: 15.04.2020).

2.15. Мунчаев, Ш. М. История России : учебник для вузов / Ш. М. Мунчаев, В. М. Устинов. – 3-е изд., изм. и доп. – Москва : Издательство НОРМА, 2003. – 768 с.

2.16. Оболенский, В. В, Международная и межконтинентальная миграция в дореволюционной России и СССР / В. В. Оболенский. – Москва : Издание ЦСУ СССР, 1928. – 250 с.

2.17. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-май 2020 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ ([www.mvd.rf](http://www.mvd.rf)) : [сайт]. – URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/13090310> (дата обращения: 06.03.2020).

2.18. Основные показатели по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь - декабрь 2019 года// Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ ([www.mvd.rf](http://www.mvd.rf)) : [сайт]. – URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/13090310> (дата обращения: 06.03.2020).

2.19. Информация о результатах служебной деятельности Управления по вопросам миграции УМВД России по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре по итогам 2019 года // Управление МВД России по Ханты-Мансийскому АО - Югре ([www.mvd.rf](http://www.mvd.rf)) : [сайт]. – URL: <https://86.mvd.rf/> (дата обращения: 07.03.2020).

2.21. Пестов, Р. А. Перспективы развития правового регулирования миграции в Российской Федерации / Р. А, Пестов // Научный портал МВД России. – 2019. – № 2. – С. 46-50.

2.22. Регент, Т. М. Миграция в России : проблемы государственного управления / Т. М. Регент. – Москва : ИСПЭН РАН, 1999. – 510 с.

2.23. Рощин, Ю. В. Миграция населения в судьбе России / Ю. В. Рощин. – Москва, 2008. – 155 с.

2.24. Совоплясов, Д. В. Место России в международной системе высшего образования / Д. В. Совоплясов, С. Ю. Сивоплясова, Г. П. Мосягина // Известия Института инженерной физики. – 2018. – №1. – С. 91-96.

2.25. Солженицын, А. Глава 65 (Петр Аркадьевич Столыпин) / А. Солженицын // Август Четырнадцатого. Красное колесо. – 2014. – С. 142-225.

2.26. Рыбаковский, Л. Л. Социальные факторы и особенности миграции населения СССР / Л. Л. Рыбаковский, В. Я. Чураков. – Москва, 1978. – 197 с.

2.27. Федеральная служба государственной статистики : [сайт]. – URL: <https://www.gks.ru/> (дата обращения: 11.03.2020).

2.28. Хабриева, Т. Я. Миграционное право России : теория и практика : монографии / Т. Я. Хабриева. – Москва, 2018. – 352 с.

2.29. Хабриева, Т. Я. Миграция в России : о модели правового регулирования / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2015. – № 7. – С. 71-78.

2.30. Чиркин, В. Е. Конституционное право в Российской Федерации / В. Е. Чиркин. – Москва : Юрист, 2010. – 219 с.

2.31. Шувалов, И. И. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе / И. И. Шувалов. – Москва : ВолтерсКлувер, 2013. – 32 с.

### **3. Материалы правоприменительной практики**

3.1. О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 № 11 (ред. от 03.03.2015) // Официальный интернет портал правовой информации ([www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)) : [сайт]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_131317/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131317/) / (дата обращения: 12.02.2020).