



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

И. В. Потапенкова

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ
С НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИЕЙ**

Монография

Москва
2019

ББК 67.401
П64

Рецензенты:

*главный эксперт ГУОООП МВД России кандидат юридических наук, полковник полиции **Е. Ю. Родионова**; заместитель начальника управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Московской области полковник полиции **А. А. Коростей***

Потапенкова, И. В.

П64 ***Правовые основы борьбы с незаконной миграцией*** : монография. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. – 168 с.
ISBN 978-5-9694-0777-0

Монография подготовлена на основе анализа норм международного права в сфере миграции, а также законодательства Российской Федерации в сфере миграции. В ней раскрываются правовые основы борьбы с незаконной миграцией, освещаются вопросы развития миграционных отношений как на международном уровне, так и на уровне интеграционных объединений и отдельных государств.

Предназначена для научных работников, преподавателей, адъюнктов, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, а также практических работников территориальных органов внутренних дел.

Информационная поддержка при подготовке монографии оказана СПС «КонсультантПлюс».

ББК 67.401

ISBN 978-5-9694-0777-0

© Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2019
© Потапенкова И. В., 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
-----------------------	----------

Глава 1. Международно-правовое регулирование миграции:	
основные понятия и принципы	12
§ 1.1. Международно-правовые акты, регулирующие развитие общественных отношений в сфере миграции	12
§ 1.2. Особенности реализации актов международного права (на примере Организации Объединенных Наций, Совета Европы, Международной организации в сфере миграции) в правовой системе Европейского союза	28

Глава 2. Правовое регулирование развития миграционных процессов в Европейском союзе: историко-правовой анализ	47
§ 2.1. Основные этапы расширения компетенций Европейского союза в сфере регулирования миграционных потоков на основе анализа учредительных договоров	47
§ 2.2. Акты вторичного права по вопросам противодействия нелегальной миграции.....	58
§ 2.3. Акты «мягкого права» и их значение в развитии миграционных процессов в рамках Европейского союза.....	77

Глава 3. Кризис современной миграционной политики Европейского союза 2015 г.	88
§ 3.1. Основные причины развития кризиса миграционной политики Европейского союза и его влияние на будущие процессы европейской интеграции	88
§ 3.2. Анализ содержания мер, направленных на урегулирование проблем борьбы с незаконной миграцией на уровне Европейского союза.....	100
Глава 4. Правовое регулирование развития миграционных отношений в Российской Федерации	109
§ 4.1. Правовые основы пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации	109
§ 4.2. Незаконная миграция как феномен несовершенства функционирования системы управления миграционными процессами	132
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	151
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	158

ВВЕДЕНИЕ

В Европейском союзе (ЕС) в 2015 г. возник серьезный миграционный кризис, вызванный наплывом беженцев. В страны ЕС прибыли свыше миллиона переселенцев из стран Ближнего Востока и Северной Африки, где продолжаются вооруженные конфликты. Миграционный кризис ставит под угрозу Шенгенскую зону. «Европейский союз должен лучше претворять в жизнь принципы своей миграционной политики, восстановить контроль внешних границ, иначе под угрозой судьба Шенгенского соглашения», – заявил председатель Европейского совета Дональд Туск. Ввиду сложившейся ситуации, на наш взгляд, необходимо проанализировать современное состояние функционирования сложившейся правовой системы ЕС, регулирующей правоотношения в сфере миграции в рамках совместной компетенции ЕС и государств–членов.

По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, сегодня в мире насчитывается более 65,6 млн вынужденных мигрантов. Наибольшее количество беженцев (около 4,9 млн чел.) являются выходцами из Сирии. По информации МОМ, в 2015 г. количество мигрантов, прибывших в Европу, достигло 1 046 599 чел., в 2016 г. в страны ЕС прибыло 387 739 чел., в 2017 г. в европейских странах зафиксировано прибытие морским путем 155 856 чел. Наибольш-

шее количество мигрантов прибыло в Италию (более 114 тыс. чел.), Грецию (более 28 тыс. чел.) и Испанию (около 20 тыс. чел.).

Возникает существенный вопрос: могут ли проблемы в сфере миграции повлиять на дальнейшее интеграционное развитие Европейского союза, а также реализацию компетенций, предоставленных государствами-членами, для достижения общих целей?¹

Анализ поэтапного развития интеграционного процесса на европейском пространстве свидетельствует о том, что изначально интеграция направлена на решение общих вопросов экономического характера, способного объединить усилия нескольких государств. Постепенное расширение интеграции приводит к необходимости расширения сфер взаимодействия по различным вопросам, при этом происходит ограничение национального суверенитета государств. Формирование единого правового пространства, системы внешнего пограничного контроля на территории интеграционного объединения для решения вопросов развития продекларированных «четырех свобод» является предпосылкой существенного реформирования первоначального устройства Европейского Союза². Свободное перемещение товаров, услуг, капитала и физических лиц внутри Европейского союза приводит

¹ Статья 1 Договора о Европейском союзе (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.).

² Право Европейского союза : учебник для бакалавров / под ред. С. Ю. Кашкина. М. : Проспект, 2015. С. 31.

к необходимости расширения сотрудничества именно в сфере «пространства свободы, безопасности и правосудия». Согласно ст. 2 Договора о Европейском союзе, «Союз предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением». Таким образом, содержание пространства свободы, безопасности и правосудия представляет собой особую сферу деятельности Европейского союза, отнесенной к категории совместной компетенции с государствами–членами (при этом государства–члены сохраняют право издавать собственные законы и другие правовые акты в части, не противоречащей праву Европейского союза).

Отнесение иммиграционной политики и предоставления убежища к совместной компетенции ЕС и государств–членов позволяет последним в целях защиты своих национальных интересов прибегать к попыткам самостоятельного принятия решений, направленных на урегулирование возникших проблем. Современное развитие событий, выражающих собой несогласованные действия государств–членов ЕС по спасению своих внутренних границ, заставляет задуматься о неэффективной деятельности наднациональных ин-

ституты в решении вопросов регулирования иммиграционных отношений. Так, в связи с большим потоком беженцев из Сирии пограничные страны без регистрации стали пропускать их дальше в страны Западной и Северной Европы. Германия, действуя из гуманитарных соображений, приостановила действие Дублинских соглашений¹ на своей территории, так как, согласно их положениям, за процедуру предоставления политического убежища отвечает то государство, которое оказалось для беженца страной въезда на территорию ЕС. Вместе с тем, с сентября 2015 г. Германия была вынуждена ввести пограничный контроль, тем самым временно приостановив Шенгенские соглашения.

В свою очередь, глава Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер предупредил, что закрытие границ внутри ЕС будет иметь серьезные экономические последствия и в конечном итоге поставит под сомнение существование евро как единой валюты. В докладе Томаша Бочака содержится призыв к Совету Европы мобилизовать ресурсы, чтобы при приеме мигрантов и беженцев им обеспечивались достойные условия проживания. Спецпредставитель Генерального секретаря Совета Европы по вопросу миграции и делам беженцев указывает

¹ Дублинская система отвечает за регулирование потоков беженцев между странами ЕС и основывается на Дублинском соглашении, которое страны ЕС заключили в 1990 г. Его подписали 12 стран ЕС (вступило в силу в 1997 г.). Последняя обновленная версия (3-е Дублинское соглашение) действует на территории всех стран ЕС, а также Швейцарии, Норвегии, Исландии и Лихтенштейна.

на необходимость принять «четкий, глобальный и основанный на своих принципах подход, охватывающий все аспекты регулирования миграции» для успешного преодоления вызовов, связанных с миграцией.

Все это обуславливает научный и практический интерес к опыту становления и развития правовых и организационных предпосылок сотрудничества в сфере иммиграционной политики и в области предоставления убежища в рамках ЕС как одного из наиболее интегрированных объединений, а также к тенденции развития миграционного регулирования в процессе современной европейской интеграции.

Самобытное интеграционное развитие Европейского союза, основанное на сформированной правовой системе, введившей единые (единообразные) правила поведения граждан и юридических лиц во многих областях их жизни, заложила тем самым юридические основы для «создания все более сплоченного союза народов Европы»¹. В результате планомерных действий произошло значительное увеличение территории ЕС. Отмена внутренних границ, с одной стороны, позволила положительно реализовать принцип единого экономического пространства – «внутреннего рынка» ЕС; с другой – привела к росту транснациональной преступности, в том числе и в сфере миграции. Лиссабонский договор 2007 г. о реформе Европейского союза предусмотрел принятие дальнейших

¹ Статья 1 Договора о Европейском союзе (ДЕС).

мер по развитию общей иммиграционной политики и политики предоставления убежища. Результатами принимаемых мер должны стать обеспечение «эффективного управления миграционными потоками, справедливое обращение с гражданами третьих стран, законно проживающими в государствах-членах, а также предотвращение нелегальной иммиграции, торговли людьми» и, кроме того, завершение формирования «общей европейской системы предоставления убежища» (ст.ст. 78–79 ДФЕС).

Однако с учетом современных реалий стало очевидно, что координация усилий по обеспечению правового регулирования вопросов миграционной политики в рамках сотрудничества ЕС и государств-членов не способна решить проблемы вызовов угроз безопасности, которыми стал неконтролируемый поток иммигрантов.

Так, премьер-министр Франции Мануэль Вальс отметил: «Европе необходимо принять срочные меры, чтобы контролировать свои внешние границы. Если Европа не способна защитить свои границы, то сама идея Европы будет поставлена под сомнение». Французский политик уточнил, что погибнет не сама Европа, а «европейский проект», европейские ценности, концепция единой Европы.

Изучение основных этапов формирования и развития правового регулирования вопросов иммиграции в рамках Европейского союза, а также анализ международного опыта реализации комплекса мер,

инструментов и средств в борьбе с различными проявлениями незаконной миграции позволяют выработать ряд подходов по определению направлений будущего развития сотрудничества в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Глава 1. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ПРИНЦИПЫ

§ 1.1. Международно-правовые акты, регулирующие развитие общественных отношений в сфере миграции

Объектом международного правового регулирования сферы миграции выступают общественные отношения, возникающие между различными субъектами, связанными с перемещением населения из места своего постоянного проживания на определенное время или навсегда, как правило, с пересечением государственных границ¹.

Международно-правовое регулирование миграции включает четыре блока норм международного права, развивающихся в рамках отдельных отраслей, таких как:

– защита прав человека на международном уровне (в части тех прав человека, которые наиболее приемлемы в отношении миграции, а также специально созданных для защиты трудовых мигрантов и членов их семей);

– защита прав беженцев (нормы международного права, являющиеся подотраслью международно-правовой защиты прав человека и направленные

¹ Киселева Е. В. Международно-правовое регулирование миграции. М. : РУДН, 2012.

ные на регулирование правоотношений касательно одного из видов вынужденно перемещающихся лиц);

– борьба с незаконной миграцией (как часть механизма международно-правового сотрудничества в борьбе с преступностью);

– регулирование свободы перемещения трудящихся-мигрантов (как часть международного экономического права).

Генеральным секретарем ООН по просьбе Генеральной Ассамблеи ООН была сформулирована сущность правового подхода к определению миграции¹. Основу сформулированного подхода составляет механизм, в результате применения которого при разработке и реализации стратегии в сфере миграции необходимо ориентироваться на базовые стандарты в области защиты прав человека, учитывать особенности прав и свобод во всех категориях мигрантов, в том числе наиболее уязвимой категории.

Определение сущности международно-правового регулирования общественных отношений в сфере миграции как элемента системы международного публичного права, возможно, с точки зрения различных подходов.

Первый подход характеризуется признанием существования самостоятельной отрасли между-

¹ Поощрение и защита прав человека, включая пути и способы поощрения прав человека-мигранта: доклад Генерального секретаря ООН от 9 августа 2013 г. А 68/292. URL: [http /www.un.org/ru/ga/68/meetings/resources.shtml](http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/resources.shtml).

народного миграционного права¹. Второй подход основан на положениях о признании международного правового регулирования сферы миграции как самостоятельного комплексного правового образования². Реализация права на свободу передвижения, которое признано на универсальном, региональном и двустороннем уровнях взаимодействия государств, в том числе в рамках ЕС, является предпосылкой единства миграционной сферы как предмета международно-правового регулирования. Тем самым в качестве принципов международно-правового регулирования сферы миграции можно выделить механизм реализации права на свободу передвижения, с одной стороны, и вопросы суверенитета государств – с другой. Принципом международного правового регулирования сферы миграции является и защита декларированных нормами международного права прав и свобод человека в ситуациях, связанных с перемещением из одного государства в другое. Принципом единства сотрудничества государств точки зрения норм права и практики применения является средством решения проблем, возникающих в сфере миграции. Источники международного права, регулирующие сферу миграции, до настоящего времени не кодифицированы. Анализируя современное

¹ Пархомова Ю. Источники международного миграционного права // Журнал международного права и международных отношений. – 2008. – № 3 ; Тоцкий Н. Н. Введение в миграционное право / отв. ред. Н. А. Михалева. М., 1999.

² Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М. : Юрид. фирма «Контракт», 2008.

состояние системы источников международного права в сфере миграции, можно выделить несколько предметных уровней регулирования (универсальное, региональное, двустороннее). Специфику реализации каждого уровня составляют меры, направленные на защиту вынужденных мигрантов (беженцев); защиту прав мигрантов на территории государств пребывания; борьбу с нелегальной (незаконной) миграцией; регулирование миграционных (трудовых) ресурсов. Нормы международного публичного права в составе межотраслевого системного комплекса норм публичного права составляют основу международно-правового регулирования общественных отношений, в сфере миграции сочетающего в себе элементы международно-правовой защиты прав человека, прав беженцев, сотрудничества по борьбе с преступностью, международно-правового регулирования экономической интеграции.

Исследование организационно-правового регулирования миграции на основе компаративного анализа предоставляет возможность определить степень эффективности реализации норм права в указанной сфере общественных отношений.

Аналізу подвергаются следующие организационно-правовые характеристики:

- особенности управления миграционными отношениями на основе норм права;
- специфика механизма реализации миграционной сферы;

– институционально-правовые средства борьбы с нелегальной миграцией;

– ответственность за нарушения законодательства в сфере миграции и порядка обжалования решений органов власти.

Выделяют отдельные модели регулирования миграционных отношений в зависимости от степени кодификации (консолидации) национальных правовых актов. Неконсолидированное миграционное законодательство имеют государства–члены ЕС, принадлежащие к англосаксонской правовой семье (например, Великобритания).

В государствах–членах ЕС романо-германской правовой семьи существует консолидированное (кодифицированное) законодательство в сфере миграции (Австрия, Бельгия, Германия, Италия, Испания, Франция и др.).

Страны Восточной Европы имеют трансформационную модель миграционного законодательства. Рассматриваемые модели успешно существуют внутри правовой системы наднационального права, сформированного в рамках ЕС.

В целях решения миграционных проблем в мировом масштабе в 1951 г. в системе ООН была создана Международная организация по миграции. В 1951 г. ООН была принята конвенция, определяющая статус беженцев. В 1990 г. ООН принят акт, регулирующий трудовую миграцию, в котором речь идет о положении трудящихся-мигрантов на национальных рынках труда. Данные акты международного права носят преимуществен-

но декларативный характер и не содержат регулирующего механизма, направленного на регулирование общественных отношений в сфере миграции.

В современном мире наблюдается устойчивый рост легальных и нелегальных миграционных потоков в европейские государства, в особенности из стран с нестабильной социально-экономической обстановкой. По данным ООН, в 2017 г. число мигрантов в мире составило 258 млн чел. В 2016 г. во всем мире насчитывалось 244 млн международных мигрантов. Если сравнивать, в 2014 г. – 232 млн, в 2009 г. – 150 млн, в 1997 г. – 140 млн, в 1990 г. – 111 млн, в 1965 г. – 77 млн¹.

Под эгидой ООН приняты ключевые нормативные правовые акты, регулирующие статус мигрантов и беженцев. Примечательно, что данные термины далеко не идентичны. И несмотря на то, что термины «беженец» и «мигрант» нередко используются широкой общественностью как взаимозаменяемые, между ними существуют важнейшие различия. Универсальные подходы к защите беженцев и мигрантов поддерживаются и развиваются в Европейском союзе.

Согласно ст. 1 Конвенции о статусе беженцев 1951 г., под беженцем понимается лицо, которое в силу обоснованных фактов может стать жерт-

¹ Малахов В. С. Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии : аналитическая записка. М. : Российский совет по международным делам, 2016. С. 3.

вой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие указанных обоснованных опасений. Правовой режим в отношении беженцев предусмотрен Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. и Протоколом к ней 1967 г. Главный принцип защиты беженцев – предоставление убежища в принимающем государстве и невысылка на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Нормативное закрепление понятия «мигрант» в актах международного права до настоящего времени отсутствует. ООН определяет мигранта как «лицо, проживающее в чужой стране в течение более одного года, независимо от причин миграции (добровольных или недобровольных) и методов миграции (легальных или нелегальных)». Тем не менее, в обычной практике в это определение также входят определенные виды краткосрочных мигрантов, такие как сезонные сельскохозяйственные работники, которые приезжают на короткое время для работ по посадке или сбору сельскохозяйственной продукции.

Правовой статус иностранных граждан в Германии закреплен в ст. 2 Закона о миграции¹. В соответствии со ст. 116.1 Основного закона (Конституции)² Германии иностранцем является лицо, не являющееся немцем, т. е. не имеющее гражданства Германии. Кроме того, к иностранным гражданам относятся лица, которые в качестве беженцев или лишенных немецкого гражданства, а также в качестве супругов или потомков последних проживали на территории Германского рейха по состоянию на 31 декабря 1937 г.

В Великобритании в иммиграционных правилах понятие «мигрант» рассматривается в соответствии с балльной системой. Под мигрантом понимается лицо, входящее в одну из пяти законодательно закрепленных категорий (Tiers).

Если сравнивать дефиниции «мигрант» и «беженец», то последние входят в более общее понятие «мигрант». К сожалению, следует констатировать, что беженец – это вынужденный мигрант. В этой связи миграционный кризис, охвативший ЕС, базируется на ключевой проблематике – вынужденные потоки беженцев.

¹ Закон о регулировании и ограничении миграции, регулировании пребывания и интеграции граждан Союза и иностранцев // Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unions-burgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) // URL: [http://www.zuwanderung.de/cln_115/nn_1068532/sid_73362F9A30062A56546A5565DDBBDC2C/nsc_true/DE/Zuwan der ungeschieht jetzt/Rechtsgrundlagen/ Rechtsgrundlagen_node.html?_nnntrue](http://www.zuwanderung.de/cln_115/nn_1068532/sid_73362F9A30062A56546A5565DDBBDC2C/nsc_true/DE/Zuwan%20der%20ungeschieht%20jetzt/Rechtsgrundlagen/Rechtsgrundlagen_node.html?_nnntrue).

² Конституции зарубежных стран : сборник / сост. В. Н. Дубровин. М. : Юрлитинформ, 2008. С. 165.

Проблема классификации субъектов отношений в сфере миграции, как и вопрос о классификации понятия «миграции», является сложным и неоднозначным. Международная организация труда (МОТ) выделяет следующие виды субъектов международных миграционных отношений:

– лица, переезжающие из своей страны на постоянное место жительства в другую страну (переселенцы);

– лица, осуществляющие трудовую деятельность по контракту, в котором в обязательном порядке предусмотрен срок пребывания в принимающей стране;

– лица, обладающие высоким уровнем подготовки, при наличии соответствующего образования и практического опыта работы;

– незаконные иммигранты (нелегальные);

– беженцы, т. е. лица, вынужденные эмигрировать из своих стран из-за существующей угрозы¹.

В свою очередь, под нелегальной миграцией в соответствии с нормами международного права понимается «...осуществление незаконного ввоза мигрантов в целях получения материальной выгоды, а также незаконного въезда в государство лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории»². Согласно ст. 3 Протокола, незаконным въездом яв-

¹ Trends in International Migration Annual Report. Paris, 1998.

² Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г.

ляется пересечение границ третьего государства без соблюдения установленных правовых правил.

Согласно другому акту международного права, нелегальная иммиграция представляет собой «...осуществление с целью эксплуатации: вербовки, перевозки, передачи, сокрытия или получения людей путем угрозы силой или ее применения других форм принуждения или уязвимостью положения, или путем подкупа в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, которое контролирует другое лицо»¹.

Изучение международных правовых норм, регулирующих отношения в сфере миграции, позволяет отметить, что ключевыми элементами рассматриваемых общественных отношений являются: право на свободу перемещения (выезда и возвращения); право убежища; права определенных категорий лиц, беженцев, искателей убежища, лиц без гражданства, иностранных граждан, граждан.

Свобода передвижения включает такие общепризнанные ныне положения, как право оставлять любую страну, в том числе собственную, и возвращаться в свою страну, а также право свободы передвижения и избрания себе места проживания в чертах границ каждого государства².

¹ Протокол к Конвенции ООН о предупреждении, предотвращении и наказании за торговлю людьми, особенно женщинами и детьми.

² Лимонова Н. А. Правовой статус личности в области свободы передвижения как правовой институт // Юрист. – 2014. – № 2. – С. 3–6.

Всеобщая декларация прав человека провозглашает: «Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления, или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций»¹. Конвенция «О статусе беженцев» констатирует: «Каждое договаривающееся государство будет предоставлять беженцам, законно пребывающим на его территории, право выбора места проживания и свободного передвижения в пределах его территории при условии соблюдения всех правил, обычно применяемых к иностранцам при тех же обстоятельствах»².

В 1929 г. в рамках Женевской конференции по вопросам режима иностранцев было задекларировано право иностранцев «оставлять территорию беспрепятственно, за исключением индивидуальных случаев запрещения выезда компетентной властью, соответственно законам страны и международного права»³.

Статус ООН, который вступил в силу 24 декабря 1945 г., является основным международным доку-

¹ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

² Статья 26 Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml.

³ Свобода передвижения. Рабочий документ, представленный г-ном Владимиром Буткевичем в соответствии с решением Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Экономического и социального совета ООН. 1996/109. URL: www.un.org.

ментом по правам человека. В Статусе говорится, что обязанность государств состоит в содействии осуществлению прав человека и защите их, но право на выезд из страны не упоминается. Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей 10 декабря 1948 г., обеспечивает право на подлинное толкование прав человека, зафиксированное в Статусе, и утверждает, что «каждый человек имеет право оставлять любую страну, включая также его собственную...». Статья 12(2) Международного пакта о гражданских и политических правах (1966) содержит идентичный текст. Приблизительно такое же содержание имеет ст. 2 Четвертого протокола Европейской конвенции по правам человека (1963), в которой также гарантировано право на выезд из страны.

Общего международного права свободного передвижения из одной страны в другую не существует. Лицо может свободно выехать из любой страны, но права въезда в другую страну у него нет.

Хельсинское соглашение (Европейский региональный договор, принятый в 1975 г.) обеспечивает более свободное передвижение лиц между странами – сторонами Соглашения. В частности, Соглашение обеспечивает более свободное передвижение на основе семейных связей, соединения семьи, предложений о браке, личных и профессиональных поездок. Шенгенское соглашение 1985 г., Шенгенская конвенция 1990 г., Маастрихтский договор 1992 г. и Амстердамский договор 1997 г. за-

фиксировали договоренность государств – участниц этих соглашений о праве граждан стран Европейского союза свободно передвигаться в пределах территории государств–членов.

Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Международный пакт о гражданских и политических правах [ст. 12(1)], Четвертый протокол Европейской конвенции о правах человека [ст. 2(1)] и Американская конвенция о правах человека [ст. 22(1)] не содержат юридического обеспечения передвижения между странами, но в них зафиксировано положение о свободе движения в пределах государства. Конвенция о статусе апатридов (ст. 26) и Конвенция о статусе беженцев (ст. 26) также обеспечивают для этих групп свободу движения в пределах одной страны. Последние два документа предусматривают, что право на свободу передвижения должно регулироваться правилами, которые обычно применяются для иностранцев в одинаковой обстановке.

Таким образом, трудно не согласиться с мнением Е. В. Киселевой, что нормы международного права, регулирующие вопросы миграции носят преимущественно циклический характер. С каждой стадией правового развития меняется уполномоченный субъект, которым является индивид, государство, региональное интеграционное объединение государств и др. Однако источники, движущие миграцию, к которым относятся личная свобода передвиже-

ния, экономические интересы в области торговли, а также устойчивая стабильность угроз, связанных с миграцией, прежде всего, в сфере обеспечения национальной безопасности, остаются в неизменном виде¹.

В доктрине международного права получили некоторое развитие идеи о взаимосвязи между суверенитетом государств и правовым порядком въезда иностранных граждан на территорию самостоятельных государств. Признана существенная необходимость упрощения в интересах развития торговли и международного сотрудничества процесса перемещения лиц через государственные границы, в связи с чем некоторые существуют ограничения интересов в области суверенитета при применении международных стандартов в сфере защиты прав человека в национальном праве².

Правовое регулирование вопросов свободно-го передвижения лиц относится к компетенции интеграционных объединений различного уровня. Например, в ЕС Маастрихтским договором 1992 г. с введением единого института европейского гражданства было расширено право на свободу передвижения лиц до совокупной территории всех государств-членов ЕС. Регулирование миграции лиц, помимо беженцев, слабо разработано в международном праве. Ни одно государ-

¹ Киселева Е. В. Выделение современного периода международно-правового регулирования миграции // Миграционное право. – 2016. – № 3.

² Киселева Е. В., Кажеева О. С. Правозащитный подход к миграции и цели развития тысячелетия // Российский юридический журнал. – 2015. – № 6.

ство не обязано допускать иностранных граждан на свою территорию. Как уже указывалось выше, ст. 12(2) Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует право индивида покинуть страну, но нормы международного права не предоставляют права въезда на территорию иностранного государства, хотя он может делать это в конкретных условиях соблюдения прав человека, например права на воссоединение семьи (ст. 23 Пакта). В целом решение о допуске на свою территорию иностранных граждан остается за национальными законами того или иного конкретного государства. Миграция может базироваться на разных мотивациях. Стремление получить работу и обрести более благоприятные экономические условия существования часто является важным фактором миграции.

В настоящее время в условиях существенного увеличения миграционных потоков в страны Европы сложилась объективная необходимость международного регулирования миграционных процессов. В 2016 г. по итогам пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеей ООН была принята «Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах». В декларации были предусмотрены разработка и последующее принятие в 2018 г. на межправительственной конференции Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

Следует сделать вывод, что правовое регулирование общественных отношений, возникающих

с участием граждан при передвижении в различные государства, гражданами которых они не являются, на международном уровне существует в виде международных договоров, которые действуют в отношении тех государств, которые являются сторонами заключаемых договоров. С учетом анализа системы норм международного права, регулирующих сферу миграции, отметим, что они направлены, прежде всего, на: защиту прав человека (Европейская конвенция по правам человека 1951 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.); защиту вынужденных мигрантов, беженцев (Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокол к ней 1967 г.); противодействие незаконной миграции (Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.); установление общих гарантий и принципов свободы перемещения трудящихся (как часть международного экономического права).

Выделенные компоненты международно-правового регулирования рассматриваемых отношений находят свое отражение и в источниках первичного права ЕС. Так, ст. 3 Договора о Европейском союзе (в последней редакции) гласит: «Союз предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, им-

миграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением». Кроме того, отдельные положения ДЕС в качестве целей реализации пространства свободы, безопасности и правосудия, а также общей внешней политики и безопасности предусматривают достижение основных интересов ЕС в соответствии с принципами ООН.

Таким образом, к международным нормативным правовым актам, которые нашли свое отражение в нормах коммунитарного права ЕС при регулировании вопросов миграции, можно отнести: Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. и дополняющий ее Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 г. и др.

§ 1.2. Особенности реализации актов международного права (на примере Организации Объединенных Наций, Совета Европы, Международной организации в сфере миграции) в правовой системе Европейского союза

Международно-правовое регулирование миграционных процессов представляет собой систему

норм международного права и актов «мягкого» права, принятых как на многостороннем (универсальном и региональном), так и на двухстороннем уровне, исходя из регулируемых отношений, относящихся к различным отраслям международного права. Это международное гуманитарное право, международно-правовые вопросы гражданства, защиты прав и свобод человека и групп населения, международное трудовое право, консульское право, международно-правовые основы сотрудничества в борьбе с преступностью и некоторые другие.

Заметную роль в регулировании целого комплекса вопросов миграционной сферы играют акты Совета Европы (СЕ). СЕ – крупнейшая общеевропейская международная межправительственная организация, основанная в 1949 г. и объединяющая 47 европейских государств.

Основанная, прежде всего, как организация в области защиты прав и свобод человека и гражданина и приняв в 1950 г. Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, СЕ уделяет большое внимание вопросам, связанным с миграцией, свободой трансграничного передвижения, гражданства, консульских функций в отношении прав человека, торговли людьми и другим схожим аспектам. Самое пристальное внимание уделяется проблемам, непосредственно затрагивающим права и свободы человека, положению национальных меньшинств, развитию местного самоуправления и приграничного сотрудничества,

а также социального измерения. В общей сложности государства–члены разработали и приняли 17 специальных соглашений, конвенций и протоколов к ним по вышеуказанным вопросам.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) СЕД № 5¹ была открыта для подписания в Риме 4 ноября 1950 г. государствами–членами СЕ и присоединения ЕС. Следует отметить, что до настоящего времени Европейский союз не присоединился к Европейской конвенции по правам человека, хотя данное условие было установлено в Лиссабонском договоре 2007 г.

Конвенция закрепляет основополагающие права и свободы, такие как право жизни; право свободы и личной неприкосновенности; право справедливого судебного разбирательства; право уважения личной и семейной жизни; право свободы мысли, совести и религии; право свободы выражения своего мнения; право свободы собраний и ассоциации с другими; право вступления в брак; право эффективных средств правовой защиты, а также ряд запретов: на не установленное законом наказание; пытки; рабство и подневольный труд; дискриминацию. Указанные права и свободы являются неприемлемой частью национальной правовой системы и составляют основу наднациональной правовой системы ряда интеграционных объединений, включая правовую систему ЕС. Дополнительные протоколы Конвенции устанавлива-

¹ URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>.

ют дополнительные права (Протоколы №№ 1, 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15 и 16 к Конвенции СЕД №№ 9, 46, 114, 117, 177, 187, 194, 213 и 214). Договаривающиеся стороны в лице государств применяют на своей территории нормы международного права, тем самым берут на себя обязательство обеспечивать возможность реализации прав и свобод каждому лицу, находящемуся под их юрисдикцией.

Неотъемлемым элементом реализации ЕКПЧ является специализированный орган СЕ – Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ), явившийся правозащитным механизмом, принимающим обязательные для исполнения государствами-членами решения.

В связи с декларативным характером признания верховенства Европейской конвенции по правам человека для правовой системы ЕС необходимо остановиться на сложившейся ситуации в области юрисдикции ЕСПЧ на действия государств-членов ЕС в рамках их обязательств по праву Европейского союза.

До настоящего времени ЕСПЧ имеет особую практику реагирования в отношении жалоб на неправомерные действия государств-членов ЕС при реализации обязательств, закрепленных в правовой системе ЕС. В практике ЕСПЧ имеет место применение разработанной презумпции «эквивалентности», которая применяется по отношению к защите прав в ЕС, предоставляемых Европейской конвенцией. Вместе с тем, необходимо учи-

тывать тот факт, что презумпция «эквивалентности» не является юридически закрепленным фактом или индульгенцией. В случае изменений в системе защиты прав человека в ЕС ЕСПЧ осуществляет рассмотрение жалобы по существу. Если при рассмотрении конкретного дела ЕСПЧ будет установлено, что защита прав человека в ЕС недостаточна, не в полном объеме, он непременно будет осуществлять разбирательство по существу, и презумпция эквивалентности учитываться не будет.

В 2011 г. ЕСПЧ рассмотрел жалобу гражданина Афганистана¹, который обратился к Бельгии с просьбой о предоставлении ему политического убежища. Государственные власти Бельгии, руководствуясь требованиями Дублинской конвенции 1990 г., выслали гражданина в Грецию, через которую он въехал на территорию ЕС. Греческие органы государственной власти не оказали ему должной правовой защиты и высказали намерение о выдворении данного гражданина в Турцию. При рассмотрении данного дела ЕСПЧ не применил презумпцию эквивалентности и рассмотрел дело по существу. В результате рассмотрения дела Греция и Бельгия были привлечены к ответственности за нарушение ст. 3 ЕКПЧ. В принятом решении ЕСПЧ выразил мнение о несовершенстве механизма применяемого в рамках Регламента ЕС 2003 г., заменившего Дублинскую конвенцию, и потребовал пересмотреть действующую в ЕС систему «вза-

¹ ECHR. M.S.S. v. Belgium and Greece. Judgment of 21 January 2011.

имного доверия». Вместе с тем, Суд ЕС в решении по делу, которое было принято на основании Хартии основных прав ЕС¹, признал применение высылающим государством презумпции о надлежащем соблюдении основных прав и свобод человека в том государстве ЕС, куда осуществляется высылка², не соответствующим праву ЕС. В 2014 г. ЕСПЧ в решении по делу Tarakhel критике подверглась система ЕС о предоставлении убежища, установленная Дублинским регламентом³. Необходимость получения индивидуальных гарантий при передаче граждан третьих стран, запросивших убежище, из одного государства–члена ЕС в другое без учета положений системы «взаимного доверия» по настоянию ЕСПЧ является обязательным условием и на территории ЕС.

Еще одной проблемой, с точки зрения соблюдения прав человека, декларированных ЕКПЧ, является практика применения в ЕС Европейского ордера на арест. На территории ЕС любому государству–члену ЕС необходимо в обязательном порядке осуществить задержание лица, указанного в ордере

¹ Статья 4 Хартии ЕС основных прав должна быть истолкована как означающая, что государство–член ЕС и его национальные суды могут не передавать лицо, запросившее убежище, в другое государство ЕС, если у них были все основания полагать, что системные недостатки процедуры предоставления убежища в этом другом государстве, равно как и условия приема лиц, ищущих там убежища, дают достаточные основания предполагать, что лицо, запрашивающее убежище, подвергнется реальному риску бесчеловечного или унижительного обращения.

² Peers S. Tarakhel v. Switzerland: Another nail in the coffin of the Dublin system? URL: [http:// www. eulawanalysis. blogspot.ru/2014/11/tarakhel-v-switzerland-another-nail-in.html](http://www.eulawanalysis.blogspot.ru/2014/11/tarakhel-v-switzerland-another-nail-in.html).

³ Там же.

на арест. При этом тот факт, что задерживаемое лицо является гражданином не только ЕС, но и государства-члена, не учитывается, а передача его государству-члену ЕС, инициировавшему ордер на арест, осуществляется надлежащим образом. Не принимается к учету и тот факт, что задерживаемое лицо может являться гражданином государства-члена ЕС, получившего ордер на арест. При применении данного механизма установлены случаи нарушений прав человека¹. Вместе с тем, отмечается значительное несоответствие практики Европейского союза требованиям ЕКПЧ и устоявшейся практики ЕСПЧ. В качестве примера расхождения практики правоприменения можно привести практику применения Суда ЕС и ЕСПЧ в отношении лиц, подлежащих высылки в государство, где они могут подвергаться обращению, унижающему достоинство². Кроме того, нарушения и злоупотребления допускаются при реализации Европейского ордера на арест на территории ЕС, о фактах которых Комиссия ЕС неоднократно высказывает свою позицию³.

¹ Trivial cases undermining European arrest warrants, warns Brussels // Guardian. Sunday 10 April 2011. См. также: Report Fair Trials International. The European Arrest Warrant seven years on – the case for reform May 5, 2011. URL: http://www.fairtrials.net/documents/FTI_Report_EAW_May_2011.pdf.

² Vennemann N. The European Arrest warrant and its human rights implications // ZaoRV. 2003. P. 103–121; Heard C., Mansell D. The European arrest warrant: the role of judges when human rights are at risk // New Journal of European criminal law. Vol. 2. No. 2. 2011. P. 133–147.

³ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision on the EAW. 11 April 20

Европейское соглашение о режиме передвижения людей между государствами–членами Совета Европы СЕД № 25¹ было открыто для подписания в Париже 13 декабря 1957 г. государствами–членами СЕ и для присоединения государств, не являющихся членами Организации. Соглашение облегчало передвижение граждан договаривающихся сторон, которые могут въезжать на территорию другой договаривающейся стороны или покидать ее через любую границу, предъявив один из документов, перечисленных в приложении к Соглашению. Кроме того, договаривающиеся стороны разрешают предъявителю одного из этих документов повторно въезжать на их территорию без соблюдения формальностей, даже если его гражданство является спорным. Вышеупомянутые льготы распространяются только на поездки продолжительностью не более трех месяцев.

Рассматриваемое соглашение по своему содержанию не ущемляет действующих положений национального законодательства государств или других международных соглашений, действующих или вступающих в силу действия, которые предполагают более благоприятные условия пересечения границ для граждан других договаривающихся сторон.

Европейское соглашение об отмене виз для беженцев СЕД № 31² было открыто для подписания

¹ URL: <https://rm.coe.int/16800645ec>.

² URL: <https://rm.coe.int/1680065707>.

в Страсбурге 20 апреля 1959 г. государствами–членами СЕ и для присоединения государств, не являющихся членами Организации, участвующих в Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г., либо в Соглашении о выдаче разрешений на поездку для беженцев от 15 октября 1946 г. Соглашение содействует передвижению беженцев, проживающих на территории договаривающихся сторон. С этой целью оно предоставляет беженцам возможность безвизового въезда на территорию всех договаривающихся сторон сроком до трех месяцев. Этот порядок, однако, не распространяется на лиц, имеющих оплачиваемую работу.

Европейское соглашение о передвижении молодежи по коллективному паспорту между странами–членами Совета Европы СЕД № 371 было открыто для подписания в Париже 16 декабря 1961 г. государствами–членами СЕ и для присоединения государств, не являющихся членами Организации. Соглашение направлено на содействие развитию молодежного туризма на территории договаривающихся сторон.

Молодые люди в возрасте до 21 года, если они отвечают требованиям Соглашения, имеют право получить коллективный проездной документ (далее – коллективный паспорт). Количество лиц, вписанных в коллективный паспорт, может быть

¹ URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006b644>.

от 5 до 50. Те, кто пользуется таким документом, должны оставаться во время поездки вместе, а время их пребывания за рубежом не должно превышать трех месяцев.

Каждая договаривающаяся сторона может на основе взаимности распространить положения Соглашения с целью въезда и пребывания на своей территории на молодых беженцев и молодых лиц без гражданства, которые на законных основаниях проживают на территории другой договаривающейся стороны и чье возвращение туда гарантировано.

Конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства СЕД № 43¹ была открыта для подписания в Страсбурге 6 мая 1963 г. государствами-членами СЕ и для присоединения государств, не являющихся членами Организации. В Конвенции содержится правовой механизм, направленный на сокращение числа гражданства для граждан государств-участников СЕ. Она определяет правила, согласно которым предусмотрена необходимость уменьшения случаев злоупотребления гражданством при приобретении нового гражданства или отказа от одного гражданства, а также правовые последствия этого для заинтересованных лиц, включая несовершеннолетних. Конвенция также регулирует вопрос исполнения воинской обязанности в случаях неоднократного гражданства.

¹ URL: <https://rm.coe.int/168006b7f4>.

Некоторые положения Конвенции были изменены¹. Суть изменений заключается в том, что лицо, обладающее по праву более чем одним гражданством, может отказаться простым волеизъявлением от гражданства того государства–участника, на территории которого оно обычно не проживает.

Протокол принимает во внимание тенденцию, касающуюся получения гражданства замужними женщинами, и объявляет отмененными оговорки, предусматриваемые Конвенцией в отношении замужних женщин.

Он уточняет нормы Конвенции относительно воинской обязанности лиц, имеющих множественное гражданство.

Дополнительный протокол к указанной Конвенции² предусматривает, что государства–участники информируют друг друга о всех случаях приобретения их гражданства взрослым или несовершеннолетним лицом, которое является гражданином других государств–участников.

В этих целях каждая договаривающаяся сторона назначает центральный орган по приему такой информации.

Второй Протокол о внесении изменений в Конвенцию³ был открыт для подписания в Страсбурге

¹ Протокол о внесении изменений в Конвенцию о сокращении числа случаев множественного гражданства и о воинской обязанности в случаях множественного гражданства СЕД № 95. URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680077988>.

² URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/ conventions/rms/090000168007798a>.

³ URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007c099>.

2 февраля 1993 г. государствами–членами СЕ, участниками Конвенции СЕД № 43 и для присоединения государств, не являющихся членами Организации и Конвенции СЕД № 43, и вносит в Конвенцию изменения, чтобы учесть эволюцию общества, добавляя три новые ситуации, когда гражданину может быть разрешено сохранить свое первичное гражданство. Конкретно речь идет о втором поколении мигрантов, супругах различного гражданства и детях, чьи родители имеют разное гражданство.

Европейская конвенция о консульских функциях СЕД № 61¹ была открыта для подписания в Париже 11 декабря 1967 г. государствами–членами СЕ и для присоединения европейских государств, не являющихся членами Организации. Конвенция устанавливает общие полномочия консулов в области защиты прав и интересов граждан своей страны в пределах действия консульского округа.

Протокол к Европейской конвенции о консульских функциях, касающийся защиты беженцев СЕД № 61А², был открыт для подписания в Париже 11 декабря 1967 г. государствами–членами СЕ, участниками Конвенции СЕД № 61 и для присоединения государств, не являющихся членами Организации и участвующих в Конвенции СЕД № 61. Протокол к Европейской конвенции о консульских

¹ URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680072311>.

² URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680072312>.

функциях распространяет положения данной Конвенции и на беженцев.

Европейское соглашение о временном проживании иностранцев в семьях СЕД № 68¹ было открыто для подписания в Страсбурге 24 ноября 1969 г. государствами–членами СЕ и для присоединения государств, не являющихся членами Организации. Цель соглашения – избежать некоторых проблем, связанных с временным проживанием молодых иностранцев в семьях. В этой связи Соглашение предусматривает четкие положения, регулирующие отношения между принимающими семьями и проживающими в них молодыми людьми (которые в чистом виде не относятся ни к категории рабочих, ни к категории учащихся). Например, речь идет о необходимости иметь между сторонами соответствующее соглашение, об их обязательствах относительно рабочих часов, свободного времени, карманных денег и т. п. Совет Европы разработал для молодых иностранцев, проживающих в семьях, типовой контракт.

Европейская конвенция о репатриации несовершеннолетних СЕД № 71² была открыта для подписания в Гааге 28 мая 1970 г. государствами–членами СЕ и для присоединения государств, не являющихся членами Организации.

¹ URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007231c>.

² URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680072d61>.

Европейская конвенция о правовом положении рабочих-мигрантов СЕД № 93¹ была открыта для подписания в Страсбурге 24 ноября 1977 г. государствами–членами СЕ. Конвенция затрагивает основные аспекты правового положения рабочих-мигрантов, в частности, найм на работу, медицинский осмотр, профессиональный экзамен, проезд, разрешение на жительство и на работу, воссоединение семей, условия труда, перевод сбережений, и социальное обеспечение, социальная и медицинская помощь, истечение рабочего контракта, увольнение, повторное устройство на работу.

Европейское соглашение о передаче ответственности в отношении беженцев СЕД № 107² было открыто для подписания в Страсбурге 16 октября 1980 г. государствами–членами СЕ и для присоединения государств, не являющихся членами Организации, участвующих в Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г., либо в Протоколе, касающемся статуса беженцев от 31 января 1967 г. Соглашение обеспечивает принятие стандартных правил, определяющих, какое государство должно нести ответственность за беженца, в частности, в связи с выдачей ему проездных документов. Соглашение формулирует условия, при которых ответственность за выдачу проездного документа

¹ URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007733d>.

² URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b30>.

может передавать от одной договаривающейся стороны другой (речь идет о случаях, когда беженец меняет место жительства).

Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне СЕД № 144¹ была открыта для подписания в Страсбурге 5 февраля 1992 г. государствами–членами СЕ и для присоединения государств, не являющихся членами Организации. Цель Конвенции – способствовать интеграции иностранцев в жизнь общества. Она относится ко всем лицам, которые не являются гражданами договаривающейся стороны, но проживают на ее территории на законных основаниях.

Согласно Конвенции, договаривающиеся стороны обязуются гарантировать права на свободу выражения мнений, собраний и ассоциаций, включая право создавать профессиональные союзы проживающим на их территории иностранцам на тех же условиях, что и собственным гражданам. Кроме того, договаривающиеся стороны будут предпринимать усилия по привлечению иностранных жителей к процессу консультаций по местным вопросам. В некоторых условиях, предусмотренных законом, права на свободу выражения мнений и собраний могут быть ограничены.

Конвенция открывает возможность создания консультативных органов на местном уровне.

¹ URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd4e>.

не, избираемых иностранными жителями в районе местного самоуправления или назначаемых отдельными ассоциациями иностранных жителей.

В Конвенции также предусматривается, что договаривающиеся стороны могут взять на себя обязательство предоставлять каждому иностранному жителю право участвовать в выборах в местные органы власти после пяти лет законного и обычного проживания в принимающей стране и баллотироваться на выборах.

Договаривающиеся стороны должны информировать иностранных жителей о своих правах и обязанностях в отношении местной общественной жизни. Стороны Конвенции должны информировать Генерального секретаря Совета Европы о событиях, связанных с участием иностранных граждан в местной общественной жизни.

Европейская конвенция о гражданстве СЕД № 166¹ была открыта для подписания в Страсбурге 6 ноября 1997 г. государствами-членами СЕ и государствами, не являющимися его членами, которые участвовали в его разработке и присоединении других государств, не являющихся членами Организации.

Данная Конвенция устанавливает принципы и правила, касающиеся гражданства физических лиц. В ней разработан механизм содействия

¹ URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2f6>.

приобретению и восстановлению гражданства. В Конвенции предусмотрены ограничения утраты гражданства и запрет на произвольное лишение гражданства. В соответствии с внутренним законодательством государств-участников Конвенции пересмотр решения в отношении гражданства является открытым для административного или судебного вмешательства.

Положения Конвенции распространяются на лиц, в отношении которых потенциально может быть применена процедура лишения гражданства при возникновении проблемы правопреемства государств; лиц, которые имеют несколько гражданств, а также военнообязанных лиц. В Конвенции установлено обязательство каждой договаривающейся стороны установить принадлежность лиц к ее гражданству путем закрепления данной нормы в национальном законодательстве. Кроме того, в Конвенции установлены принципы, согласно которым не допускается дискриминация и неуважение прав тех, кто на законных основаниях обычно проживает на ее территории без гражданства.

В целях реализации взаимного сотрудничества государства-участники Конвенции должны информировать Генерального секретаря СЕ о состоянии внутреннего законодательства по вопросам гражданства, а также осуществлять взаимный обмен информацией по вопросам гражданства и о выполнении предписаний Конвенции по запросу друг друга.

Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми СДСЕ № 197¹ была открыта для подписания в Варшаве 16 мая 2005 г. государствами–членами СЕ и для присоединения государств, не являющихся членами Организации. Вступила в силу 1 февраля 2008 г. после 10-й ратификации, включая 8 государств–членов. Предметом Конвенции являются правоотношения, направленные на защиту от торговли людьми и соблюдение прав жертв торговли людьми. Конвенция закрепляет механизм по применению мер, направленных на предупреждение торговли людьми, устанавливает порядок привлечения к ответственности лиц, осуществляющих торговлю людьми.

К формам торговли людьми в соответствии с Конвенцией относятся: национальная или транс-национальная торговля; торговля, связанная/ не связанная с организованной преступностью; сексуальная эксплуатация; насильственный труд и насильственные услуги и т. д.

В пределах Конвенции существует независимый механизм GRETA, призванный гарантировать соблюдение положений Конвенции с помощью мониторинга.

Конвенция Совета Европы о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств СДСЕ № 200² открыта для подписания

¹ URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/09000016805a937a>.

² URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680083747>.

в Страсбурге 19 мая 2006 г. государствами—членами СЕ и государствами, не являющимися его членами, которые участвовали в его разработке и присоединении других государств, не являющихся членами Организации. В основу данного документа положены правовые нормы Европейской конвенции о гражданстве 1997 г., содержание которых детально дополняется правилами, применение которых направлено на предупреждение или существенное сокращение числа лиц без гражданства. Возможность появления таких лиц обусловлена правопреемственностью государств.

Что касается значения рассмотренных документов для наднациональной правовой системы ЕС, то следует отметить, что государства—члены ЕС являются членами СЕ, в связи с чем ими разработаны и приняты международные договоры в рамках Совета Европы. Нормы, содержащиеся в отдельных конвенциях, были постепенно заимствованы нормативными правовыми актами ЕС, например Хартия об основных правах 2000 г., в которой были воспроизведены основные положения ЕКПЧ.

Глава 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

§ 2.1. Основные этапы расширения компетенций Европейского союза в сфере регулирования миграционных потоков на основе анализа учредительных договоров

Вопросы внешней миграции в различных ее проявлениях, а также механизм управления общественными отношениями в сфере миграции являются для современных интеграционных объединений одной из значимых задач. Европейский союз целенаправленно активизирует свои усилия в решении вопросов миграции, несет ответственность за решение этих вопросов в рамках международного сотрудничества.

Актуальность миграционных вопросов определила необходимость разработки в рамках Европейского союза общих подходов в отношении международной миграции, отражающих как универсальные стандарты, так и особенности ЕС как региональной интеграционной организации, в рамках которой сформирован единый внутренний рынок, отменены внутренние границы, что позволило сформировать европейскую комплексную политику в сфере миграции, учитывающую различ-

ные аспекты этих процессов: уважение прав и свобод человека, формирование пространства свободы и безопасности в рамках ЕС. Процесс формирования единой правовой системы в области пространства безопасности свободы и правосудия, частью которого является иммиграционная политика, представляет собой комплекс мер, предпринимаемых в рамках совместной деятельности государствами-членами на национальном уровне и институтами ЕС на наднациональном уровне в целях гармонизации законодательства. Рассматривая правовую систему данной сферы общественных отношений, следует отметить ее внутреннее содержание. Систему источников права Европейского союза составляют учредительные акты, акты вторичного права, которые включают в себя регламенты, директивы, акты «мягкого» права, а также решения Суда ЕС. При проведении анализа правового регулирования борьбы с нелегальной миграцией в ЕС, на наш взгляд, необходимо рассмотреть развитие и формирование правовой системы ЕС в сфере регулирования вопросов иммиграционных отношений на территории ЕС.

Первоначально вопросы миграции относились преимущественно к ведению государств-членов ЕС, однако в условиях формирования единого внутреннего рынка и реализации четырех свобод возникла существенная необходимость гармонизации законодательства, регулирующего статус иностранных граждан на территории ЕС. Следует отметить, что до 1992 г. правовая основа для реализа-

ции общеевропейских вопросов иммиграционного характера фактически отсутствовала.

В период создания предпосылок современного развития интеграции в рамках ЕС правовые нормы в сфере миграции косвенно затрагивали правовой статус иммигрантов. Например, отдельные положения Договора об учреждении ЕЭС 1957 г. закрепляли обусловленные применением положений документов международного права, универсального характера права человека и запреты их нарушения¹. Это подтверждает тот факт, что специально созданный правовой механизм в целях регулирования вопросов иммиграции на территории ЕС отсутствовал.

Решающим фактором формирования единой политики государств–членов ЕС в сфере контроля на внутренних границах ЕС послужил динамический рост угроз внутренней безопасности, выразившийся в международной организованной преступности, незаконном наркотрафике и миграции, а также терроризме.

Первые предпосылки сотрудничества стран ЕС в данном направлении отмечаются в 1975 г., когда была создана межправительственная груп-

¹ Например, запрет на дискриминацию человека в связи с его гражданством (ст. 12), свободу передвижения лиц, в том числе работников (ст. 39), социальные права трудящихся на территории ЕС (ст. 42), гарантия равной оплаты труда вне зависимости от гражданства и национальности (ст. 141), гарантия реализации свободы выбора места жительства (ст.ст. 39–42), обусловленные положениями универсальных документов международного характера, таких как Всеобщая декларация прав человека, Пакты о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах.

па ТРЕВИ (TREEVI – Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale), включающая в себя министров внутренних дел государств–членов ЕС. Опираясь на нормы международного права, данная группа осуществляла функции в сфере борьбы с терроризмом, пограничного контроля, регулирования иммиграционных потоков. Особенности такого сотрудничества определялись положениями Единого европейского акта (ЕЕА) 1986 г. и Политической декларации, приложенной к нему. Вместе с тем, сотрудничество в рассматриваемых сферах оставалось на межправительственном уровне.

В 1985–1990 гг. группа государств–членов ЕС подписала Шенгенские соглашения, провозглашавшие свободу передвижения без границ. В рамках правовой системы ЕС, а также на основе межправительственного сотрудничества создавалась широкая область взаимодействия. Вместе с тем, процесс сотрудничества осложняло отсутствие правового распределения компетенций между институтами ЕС и национальными государствами в рассматриваемой сфере общественных отношений. В 1991 г. на саммите в Люксембурге впервые были сформулированы предложения о коммунирватизации политики иммиграции и предоставления убежища, т. е. передаче их на наднациональный уровень регулирования, в сферу компетенции Сообщества¹. Таким образом, в результате переговоров по вопросам положений

¹ Данные предложения были высказаны канцлером Германии Г. Колем.

иммиграционной политики был достигнут своего рода компромисс, который нашел свое отражение в положениях Договора о Европейском союзе о выделении внутренних дел и правосудия в «третью опору». Раздел VI «Сотрудничество в сфере внутренних дел и юстиции» декларировал так называемую «область общих интересов», включающих в себя:

- вопросы предоставления убежища отдельной категории граждан;

- контроль над внешними границами в рамках ЕС;

- иммиграционную политику, в различных ее проявлениях;

- таможенное сотрудничество по установлению единых таможенных пошлин и порядка их взимания;

- сотрудничество в области гражданских и уголовных правоотношений, а также в области судопроизводства;

- сотрудничество национальных служб полиции и созданного в рамках ЕС специального органа Европейского полицейского ведомства (Европол)¹.

В Маахстрихтском договоре 1992 г. в ст. 100с содержалось положение о принятии решений в вопросах предоставления виз на наднациональном и коммунитарном уровнях. В иммиграционной политике Комиссии ЕС предоставлялась возмож-

¹ Consolidated version of the Treaty on European Union (TEU), Title VI, Arts. 29–42, Official Journal, 29 Juli 1992.

ность влиять на принятие решений¹, хотя ее функции и функции Европейского парламента и Суда ЕС ограничивались консультативными возможностями. По сути, вопросам миграции в рамках ЕС отводилась роль по обслуживанию единого рынка. На данном этапе развития интеграции государства-члены определяли и контролировали численность миграционных потоков. Одинаковые правила были установлены только для регулирования порядка въезда, передвижения, временного и постоянного проживания, а также выдворения иммигрантов. С момента вступления в силу Амстердамского договора в 1999 г. иммиграционную политику ЕС можно охарактеризовать как взаимодействие наднационального и межправительственного интересов. В компетенцию Сообщества были переданы вопросы иммиграционной политики, предоставления убежища и охраны границ, которые в рамках «пространства свободы, безопасности и правосудия (законности)» сформировали «первую опору». С 1999 г., в процессе реализации «Плана Тампере» на уровне ЕС стали разрабатываться общие правовые гарантии предоставления убежища и иммиграции, а также укрепления внешних границ в целях противодействия нелегальной миграции. Вопросы противодействия нелегальной иммиграции решались в рамках «первой» и «третьей опоры» ЕС на основании Договора об учреждении Европейского сообщества (раздел IV Римского до-

¹ Кавешников Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М. : Navona, 2010. С. 104.

говора 1957 г.) и Договора о Европейском союзе (раздел VI Маахстрихтского договора 1992 г.). Таким образом, сформировался дихотомический механизм противодействия нелегальным иммиграционным потокам. В законодательстве государств-членов ЕС существовали различия относительно участия компетентных органов, что затрудняло сотрудничество¹.

Неэффективность маахстрихтской модели межправительственного сотрудничества в исследуемой области отношений, выразившегося в бесплодных дискуссиях², послужила созданию «пространства свободы, безопасности и правосудия», которое было призвано обеспечивать свободу передвижения и приближения политики ЕС к решению проблем отдельных граждан с целью усиления роли их нужд для функционирования наднационального правового механизма. В свою очередь, пространство, о котором идет речь, представляет собой систему мер и различных форм сотрудничества правоохранительных органов отдельных государств-членов ЕС, а также институтов, органов и организаций ЕС, направленную на борьбу с транснациональной преступностью³.

¹ Pastore F. *Visas, Borders, Immigration Formation, Structure and Current Evolution of the EU Entry Control System\ Europes Area of Freedom, Security and Justice*. P. 89–142.

² Шемятенков В. Г. *Европейская интеграция*. М. : Международные отношения, 2003. С. 241.

³ Бирюков М. М. *Европейское право до и после Лиссабонского договора*. М. : Научная книга, 2009. С. 109.

Дальнейшее развитие правового регулирования в сфере иммиграционной политики нашло свое отражение в положениях Амстердамского договора¹. В Амстердамский договор вошли Протоколы об интеграции Шенгенских правил и о порядке предоставления политического убежища в ЕС. Вопросы политики внутренних дел и правосудия входили в общей своей совокупности в предмет регулирования «первой» и «третьей опоры», например положения о свободном передвижении лиц, иммиграции и политическом убежище, реализованные в деятельности Сообществ. При этом сотрудничество полицейских и правовых ведомств осуществлялось в рамках «третьей опоры» на уровне межправительственного сотрудничества государств-членов ЕС. Становление европейской интеграции, а также ее основополагающих принципов (свобода движения капитала, товара, лиц и услуг) требовало консолидированных усилий развития идеи «пространства свободы, безопасности и правосудия». Одним из этапов развития возможностей, предоставленных Амстердамским договором в рассматриваемой сфере, стала программа «Вехи Тампере»², которая включала в качестве приоритетных направлений деятельности сферы

¹ Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе, договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты / под ред. Ю. А. Борко, М. В. Каргаловой, В. Г. Шемятенкова, Л. М. Энтина. М.: Интердиалект+, 1999.

² Tampere European Council, 15–16 Oktober 1999, Presidency Conclusions.

иммиграции и сопутствующие ее продвижению элементы.

Из анализа Лиссабонского договора 2007 г., изменяющего Договор о Европейском союзе 1992 г., и Договор об учреждении Европейского сообщества 1957 г.¹, следует выделить комплекс мер, позволяющих формировать механизм по регулированию общей иммиграционной политики и политики предоставления убежища. Результаты реализации установленного механизма имеют дихотомический характер и, с одной стороны, призваны обеспечивать «эффективное управление миграционными потоками, справедливое обращение с гражданами третьих стран, законно проживающими в государствах–членах ЕС, а также предотвращение нелегальной иммиграции, торговли людьми»; с другой – применять сформированный правовой механизм «общей европейской системы предоставления убежища»². Создается правовая основа реализации «общей политики предоставления убежища», подразумевающей формирование «общей системы предоставления убежища», «унифицированный статус убежища и субсидиарной защиты». В свою очередь, правовая система предоставления убежища в рамках ЕС, в отличие от иммиграционной политики, становится более коммунитаризованной.

¹ Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / сост. С. Ю. Кашкин. М. : Инфра-М, 2010. С. 241–245.

² Статьи 78–79 Договора о функционировании Европейского союза в редакции Лиссабонского договора.

Кроме того, особое значение придается агентству ЕС ФРОНТЕКС, координирующему взаимодействие национальных пограничных служб.

Лиссабонский договор 2007 г., ликвидируя структуру «трех опор», дополняет Пространство свободы, безопасности и правосудия вопросами границ, убежища и иммиграции¹.

При регулировании вопросов нелегальной миграции был предусмотрен механизм по запрещению въезда на территорию ЕС сроком на 5 лет.

Следует отметить, что при выработке подходов в борьбе с нелегальной миграцией в рамках ЕС государствам–членам необходимо соблюсти баланс между целями обеспечения безопасности и целями соблюдения прав человека.

Анализ процесса развития системы права ЕС, а также генезиса учредительных договоров ЕС позволяет прийти к выводу, что, начиная с конца 1990 г., регулирование вопросов миграции, предоставление убежища и охрана внешних границ являются приоритетными направлениями правового регулирования наднациональными источниками права. С момента реализации иммиграционных отношений в совместной компетенции ЕС и государств–членов ЕС были разработаны и реализованы ряд законодательных инициатив, преимущественно Комиссией ЕС, традиционно относящейся к компетенции национальных государств. Приня-

¹ Глава 2 (ст. 7780) раздела V Лиссабонского договора 2007 г.

тые нормативные правовые акты направлены на урегулирование вопросов условий въезда, проживания и адаптации граждан третьих стран на территории ЕС, а также противодействия нелегальной иммиграции.

Маастрихтский договор стал отправной точкой сотрудничества на межправительственной основе к взаимодействию наднациональных институтов ЕС в управлении миграцией. Возникновение вопроса регулирования отношений в сфере иммиграции на коммунитарном уровне обусловлено созданием единого внутреннего рынка, одним из приоритетных принципов которого является свобода передвижения лиц. Сфера миграции изначально воспринималась как второстепенная составляющая в построении единого внутреннего рынка. Лиссабонский договор 2007 г. предусмотрел меры, определяющие самостоятельное формирование норм права в области иммиграционных отношений и отношений в сфере предоставления убежища в рамках ЕС с дальнейшей гармонизацией национального законодательства государств-членов ЕС. Кроме того, был конкретизирован правовой статус граждан третьих стран, находящихся на территории ЕС.

Статья 67 раздела V «Пространство свободы, безопасности и правосудия» ДФЕС в редакции Лиссабонского договора предусматривает, что граждане третьих стран относятся к категории лиц, не обладающих гражданством ЕС. В указанном разделе раскрываются вопросы выдачи виз, по-

рядка пересечения внутренних и внешних границ государств–членов ЕС, предоставления убежища и иммиграции.

Таким образом, был сформирован механизм функционирования правил в отношении граждан третьих стран, приезжающих в ЕС в целях долгосрочного пребывания (свыше трех месяцев), который был гармонизирован в законодательстве государств–членов ЕС. В целом можно сказать, что отношения в сфере миграции в рамках ЕС были установлены не в общем контексте реализации свободы передвижения лиц, являющихся гражданами ЕС, а в контексте противостояния преступности, выражающейся в нелегальной иммиграции.

§ 2.2. Акты вторичного права по вопросам противодействия нелегальной миграции

Детальное регулирование миграционных процессов в ЕС осуществляется с помощью актов, издаваемых институтами и органами Европейского союза, с точки зрения классификации источников права ЕС, относящихся к актам вторичного права. В учредительных договорах ЕС установлены общие правила по вопросам миграционной политики. Акты вторичного права (в данном случае речь пойдет о директивах) предметно раскрывают правовой статус мигрантов, конкретизируют предоставляемые на территории государств–членов ЕС

права и гарантии гражданам третьих стран различных категорий.

В рамках общей иммиграционной политики были приняты акты вторичного права ЕС, преимущественно директивы ЕС, на основании которых осуществляется текущее регулирование общественных отношений по вопросам иммиграции, отнесенных к компетенции ЕС¹.

Проведенный анализ положений актов вторичного права, регулирующих вопросы миграции, позволяет сделать вывод, что на уровне ЕС создан правовой механизм, направленный на гармонизацию национального законодательства государств-членов ЕС в сфере борьбы с нелегальной миграцией. Следует отметить, что в зависимости от способа реализации норм директивы подлежат трансформации в национальное право государств-членов ЕС в указанный срок, в отличие от рамочных решений, являющихся юридически обязательными нормативными предписаниями по организационным вопросам.

Определены условия применения механизма выдворения граждан третьих стран². В целях обеспечения процесса выдворения предусмотрено взаимное призывание решений одних государств-

¹ Статья 288 Договора о функционировании Европейского союза в редакции Лиссабонского договора 2007 г.

² Директива 2003/110/ЕС от 25 ноября 2003 г. «О содействии транзиту в рамках мер по выдворению воздушным путем» и Решение от 29 апреля 2004 г. «Об организации совместных авиарейсов в целях выдворения с территории двух или более государств-членов граждан третьих стран, являющихся объектом мер по выдворению на территории двух или более государств-членов».

членов ЕС о выдворении гражданина третьих стран другими государствами—членами ЕС, на территории которых может находиться выдворяемое лицо¹.

Установлены единые правила возврата (репатриации) нелегальных иммигрантов в страну своего гражданства².

В целях противодействия нелегальной иммиграции предусмотрен комплекс мер, содержащий уголовно-правовые средства борьбы с нелегальной иммиграцией³, установлены признаки преступлений, предусмотрены меры ответственности за их совершение⁴. Предусмотрены меры ответственности уголовного и административного характера в отношении работодателей ЕС, принимающих на работу иммигрантов, незаконно находящихся на территории ЕС. Меры ответственности являются единообразными на территории государств—членов ЕС⁵.

В ЕС разработано законодательство, регулирующее статус законных иммигрантов. Данный подход

¹ Директива 2001/40/ЕС от 28 мая 2001 г. «О взаимном признании решений о выдворении граждан третьих стран».

² Директива 2008/115/ЕС от 16 декабря 2008 г. «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах к возврату незаконно пребывающих граждан третьих стран».

³ Директива 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002 г. «Об определении помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию».

⁴ Рамочное решение от 28 ноября 2002 г. «Об усилении уголовно-правовых стандартов в целях наказания помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию».

⁵ Директива 2009/52/ЕС от 18 июня 2009 г. «Об установлении минимальных стандартов в отношении санкций и мер к работодателям незаконно пребывающих граждан третьих стран».

является противоположным подходом по выработке превентивных мер и санкций в отношении нелегальной иммиграции. Например, если иностранец получил вид на жительство сроком более одного года, то ему предоставлено право на перевоз супруга (супруги) и детей, не являющихся гражданами ЕС.

Особенности правового регулирования статуса иностранцев («долгосрочных резидентов»), законно проживших на территории одного из государств-членов ЕС сроком не менее пяти лет, позволяют наделять их социально-экономическими правами наравне с гражданами ЕС. К таким правам относятся: трудовые права, право на социальные и налоговые льготы, право на предпринимательскую деятельность и др.

Особенностью регулирования статуса граждан третьих стран является стремление максимально приравнять их к статусу гражданина ЕС. Это положение обусловлено условиями легальности пребывания на территории ЕС и безупречной репутацией с точки зрения угроз национальной безопасности. Правомерный характер нахождения иностранца на территории ЕС, который связан с наличием определенного набора условий, таких как наличие документа, подтверждающего правомерное проживание в государстве-члене ЕС в течение не менее пяти лет, достаточность финансовых средств, наличие медицинской страховки предоставляют возможность приобретения постоянного места жительства. Если граждане

третьих стран находятся на территории государств–членов ЕС и являются учащимися, сезонными работниками, дипломатами и консульскими сотрудниками, статус по обретению постоянного места жительства им не предоставляется.

Отдельную категорию иностранных граждан представляют члены семьи гражданина третьей страны¹. При наличии у гражданина третьей страны возможности на получение права постоянного проживания после одного года пребывания в государстве–члене ЕС ему предоставляется возможность на воссоединение с семьей.

Ввиду того, что вопросы иммиграции относятся к предмету совместного ведения ЕС и государств–членов директивами предусмотрен механизм, предоставляющий возможность национальным органам власти государств–членов ЕС вводить дополнительные внутренние правила, регулирующие порядок пребывания для граждан из третьих стран на их территории. С одной стороны, такое положение дел направлено на обеспечение национальной безопасности государства, с другой – является камнем преткновения для реализации директив ЕС и затруднительным для прибывающих третьих стран граждан.

Механизм, в результате которого применяется подход приравнивания прав граждан третьих стран к правам граждан ЕС, при соблюдении ряда условий реализуется и в решениях Суда ЕС. Например,

¹ Директива № 2003/86 «О праве на семейное воссоединение».

при рассмотрении дела Судом ЕС об отказе в выдаче социального пособия гражданину Албании, постоянно проживающему на территории Италии, был установлен принцип, в соответствии с которым для граждан третьих стран, проживающих на территории государств–членов ЕС постоянно и легально, применяется равный доступ к социальной помощи в соответствии с законодательством ЕС наравне с гражданами ЕС¹.

Вопросы порядка въезда граждан третьих стран (иностранцев) с целью осуществления образовательной, научной или иной деятельности, не направленной на извлечение прибыли или получение иного дохода, регулируются в специальных директивах ЕС².

Следует отметить, что принцип свободы передвижения работников в рамках внутреннего рынка ЕС не распространяется на граждан третьих стран³. Вместе с тем, законодательством

¹ Директива «О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе».

² Директива 2004/114/ЕС от 13 декабря 2003 г. «Об условиях допуска граждан третьих стран в целях образования, обмена учащимися, неоплачиваемой профессиональной подготовки или волонтерской деятельности» и Директива 2005/71/ЕС от 12 октября 2005 г. «О специальной процедуре допуска граждан третьих стран в целях научных исследований».

³ Согласно ст. 45 ДФЕС, свобода передвижения работников–граждан ЕС подразумевает возможность принимать предложения о работе, с целью трудоустройства переезжать на территорию любого государства–члена ЕС, работать там и оставаться на территории этого государства и после завершения трудовой деятельности. Работники из третьих стран могут получить гарантии и право на осуществление трудовой деятельности только в пределах какого-либо определенного государства–члена ЕС.

ЕС¹ гарантируется право членов семьи граждан ЕС, являющихся гражданами третьих стран, осуществлять трудовую деятельность на территории ЕС, а также пользоваться социальными льготами и выплатами.

В целях привлечения на территорию ЕС граждан третьих стран – высококвалифицированных работников предусмотрен порядок выдачи специального вида на жительство «Европейской голубой карты» (франц. *Carte bleue européenne*), которое предоставляет более широкие права по сравнению со стандартным видом на жительство.

Субъектами получения данной карты могут являться граждане третьих стран, которые, во-первых, имеют высокую профессиональную квалификацию, подтверждающуюся дипломом о высшем образовании (срок обучения – не менее трех лет), во-вторых, не менее пяти лет отработали по специальности, при условии получения высшего образования. Через 2 года работы на законных основаниях гражданам, имеющим «голубую карту», предоставляется право в отношении доступа к уже любой высококвалифицированной работе в принимающем государстве–члене ЕС наравне с гражданами ЕС.

В 2017 г. Европейская комиссия предложила расширить права работников из третьих стран,

¹ Директива № 2004/38 «О праве граждан ЕС и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств–членов». Следует отметить, что данная директива применима и к гражданам третьих стран–членам семей граждан Исландии, Лихтенштейна, Норвегии и Швейцарии.

обладающих «голубой картой», в частности, предоставить им свободное перемещение по всей территории ЕС. Особого внимания заслуживает инициатива Комиссии по регулированию рассматриваемых отношений в сфере ограничения национальных органов власти государств-членов ЕС в вопросах регулирования режима пребывания таких граждан и процедуры воссоединения их семей. Эти изменения, по мнению Европейской комиссии, будут способствовать стандартизации национальных систем государств-членов ЕС в сфере привлечения высококвалифицированных специалистов.

С политикой в сфере иммиграции связан институт предоставления убежища, который регулируется ст. 63 ДЕС. Беженцами являются иностранцы, которые желают поселиться на территории ЕС в связи с преследованиями на территории своего гражданства. Порядок получения убежища в ЕС определен универсальным международным договором (Женевская конвенция от 28 июля 1951 г. «О статусе беженцев»).

При решении вопросов предоставления убежища основной проблемой для государств-членов ЕС является то, что граждане третьих стран при получении убежища на территории ЕС обращаются с ходатайством одновременно в несколько государств-членов ЕС. С целью разрешения сложившейся ситуации государства-члены ЕС в 1990 г. заключили Дублинскую конвенцию, которую в 2003 г. заменил нормативный акт

ЕС¹, призванный разграничить подведомственность ходатайств (прошений) об убежище, чтобы каждое из них рассматривалось органами власти одного государства–члена ЕС.

В целях обеспечения применения Дублинской системы была образована компьютеризированная база данных «Евродак» (Eurodac), где содержатся отпечатки пальцев лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, а также иностранцев, задержанных в связи с незаконным проникновением на территорию государств–членов ЕС².

Гармонизация основ правового статуса лиц, просящих убежище на территории различных государств–членов ЕС, достигается путем применения ряда директив³.

В настоящее время правовую основу в области предоставления убежища составляют положения

¹ Регламент (ЕС) от 15 февраля 2003 г. № 343/2003 «Об установлении критериев и механизмов определения государства–члена, ответственного за рассмотрение прошения об убежище, представленного в одном из государств–членов гражданами третьих стран».

² Регламент (ЕС) от 11 декабря 2000 г. № 2725/2000 «Об учреждении «Евродак» для сопоставления отпечатков пальцев в целях эффективного применения Дублинской конвенции».

³ Директива от 27 января 2003 г. 2003/9/ЕС «О минимальных нормах для приема в государствах–членах лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища», Директива от 29 апреля 2004 г. 2004/83/ЕС «О минимальных стандартах в отношении условий, которым должны соответствовать граждане третьих стран или апатриды, чтобы иметь возможность претендовать на статус беженца, или лица, которые по иным причинам нуждаются в международной защите», а также Директива от 1 декабря 2005 г. 2005/85/ЕС «О минимальных стандартах в отношении предоставления и лишения статуса беженца в государствах–членах».

Дублинской конвенции (регламента) и Шенгенского соглашения (кодекса)¹.

Предоставление убежища и защиты лицам, претендующим на статус беженца, в государствах–членах ЕС рассматривается в форме вынужденной миграции. В законодательстве ЕС выделяются две категории таких лиц: во-первых, это категория беженцев; во-вторых, это лица, не подпадающие под категорию беженца, но имеющие право претендовать на дополнительную защиту².

При этом беженцам предоставляется право на невозвращение. Срок вида на жительство составляет до трех лет с возможностью продления, тогда как у второй категории лиц – до одного года. Существуют различия в форме проездных документов для перемещения. Для беженцев не ограничен доступ к трудоустройству и уравнивается с гражданами ЕС и, что еще не маловажно, доступ вто-

¹ Шенгенское соглашение, касающееся отмены пограничного контроля (внутреннего) между странами–участницами, подписано в 1985 г., и позже его положения были изложены в Регламенте Европейского парламента и Совета от 15 марта 2006 г. № 562/2006 устанавливающим Кодекс Сообщества о правилах, регулирующих передвижение людей через границы (Шенгенский кодекс о границах).

На сегодняшний день в Шенгенскую зону входят 22 государства–члена ЕС (плюс Сан-Марино, Ватикан и Монако) из 28: Ирландия отказалась участвовать; Румыния, Болгария и Кипр ждут присоединения к Шенгенской зоне после единогласного решения всех государств–членов. Хорватия планирует присоединиться после 2018 г. Помимо государств–членов ЕС, в Шенгенскую зону входят Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария.

² Директива от 13 декабря 2011 г. № 2011/95 «О стандартах квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве лиц, пользующихся международной защитой, для единого статуса беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также для содержания предоставляемой защиты».

рой категории лиц к медицинской и социальной сферам ограничен по сравнению с полномочиями беженцев.

Государства–члены ЕС во внутреннем законодательстве могут устанавливать более позитивные стандарты, необходимые для определения того, кто имеет права в качестве беженца или лица, имеющего право на дополнительную защиту, а также для определения содержания международной защиты, так как рассматриваемые стандарты совместимы с Директивой 2011/95.

При совершенствовании отдельных направлений, стратегий и программ в области миграции ЕС стремится к применению универсального подхода, разработанного в рамках Организации Объединенных Наций.

Так, например, в правовых нормах ЕС наблюдается детальное расширение квалификации правовых оснований, в соответствии с которыми лицо может претендовать на статус беженца. В Директиве № 2011/95 рассматриваются предпосылки, представляющие собой нарушения основных прав человека в силу своей природы или частоты и считающиеся составляющими «преследования», в том случае, когда они основываются на признаках расы, вероисповедания, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. К таким предпосылкам относятся факты:

– физического или психического насилия, в том числе акты сексуального насилия;

– юридических, административных, полицейских или судебных мер, носящих дискриминационный характер, в том числе в области их применения;

– преследования или наказания, несоразмерно или дискриминационно примененные, или за отказ выполнять воинскую повинность, что включает в себя наиболее серьезные преступления, такие как военные преступления или преступления против человечества;

– отказа в судебном пересмотре, который способствует несоразмерному или дискриминационному применению наказания;

– действия, направленные в отношении людей определенного пола или против детей.

В отношении государства–члена ЕС установлена обязанность доказывания отсутствия требований для международной защиты, на основании которых беженцем был утрачен свой статус¹.

Регламент 604/2013 устанавливает критерии и механизм определения государства–члена ЕС, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении международной защиты гражданам третьих стран или лицам без гражданства. В случае, если ни одно государство–член ЕС не может быть признанным как государство, ответственное за международную защиту, первое госу-

¹ Беженцы могут утрачивать свой статус в определенных случаях (получение нового гражданства, добровольное возвращение в страну происхождения; случаи, когда обстоятельства в стране происхождения изменились настолько, что защита больше не требуется, и т. д.).

дарство–член ЕС, принявшее ходатайство о международной защите, несет ответственность за его рассмотрение.

Установленные правила предусматривают гарантии, предупреждающие совершение двойственных действий. С одной стороны, существует возможность любого государства–члена ЕС объявить свою компетенцию в рассмотрении ходатайства о предоставлении международной защиты заявителя. С другой стороны, налицо механизм, позволяющий наложить запрет на передвижение внутри ЕС лицам, ищущим защиты, путем предоставления права определения места рассмотрения ходатайства, не лицу, а государству–члену ЕС¹.

Правовое положение граждан третьих стран на территории ЕС преимущественно установлено в актах вторичного права ЕС. Разработан специальный инструментарий по содействию интеграции групп граждан из третьих стран. Отдельные положения установлены для экономических мигрантов – высококвалифицированных работников и членов их семей. Допустимо применение механизма, при котором отдельные категории мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность на территории ЕС, в правах уравниваются с гражданами ЕС.

¹ В регламенте «Дублин III» изменились критерии определения семьи; введена возможность приостановки рассмотрения прошения; введены сроки для определения компетентного государства, рассматривающего запрос; введена возможность задержки заявителя при явном риске побега; возможен обмен информацией о здоровье просителя и других персональных данных перед процедурой перевода в другое государство.

Таким образом, согласно нормам вторичного права ЕС, существует несколько направлений правового регулирования общественных отношений в сфере миграции в рамках ЕС. Первое направление связано с регулированием легальной миграции, второе направление – вынужденная миграция, и третье направление – нелегальная миграция.

Меры ЕС по легальной миграции охватывают специальные условия въезда и проживания для определенных категорий граждан третьих стран.

Положение трудящихся-мигрантов регламентируется Директивой о «голубой карте» (Директива Совета ЕС 2009/50/ЕС об условиях въезда и проживания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы). Этот документ облегчает доступ к рынку труда, дает право держателю такой карты на определенные социально-экономические права, благоприятные условия для воссоединения семей и облегченное передвижение по ЕС. В рамках реформирования системы выезда и проживания выгодных для ЕС трудовых ресурсов разработан специальный иммиграционный портал ЕС с удобной и практической информацией для потенциальных заявителей «BlueCard».

В рамках защиты трудящихся-мигрантов в ЕС разработаны также отдельные нормы по регулированию статуса сезонных рабочих – Директива о сезонных рабочих от 26 февраля 2014 г. Указанный правовой акт закрепляет правила приема таких лиц на территорию ЕС в целях уменьшения числа

людей, нелегально привлекаемых к сезонным работам и незаконно остающихся на территории ЕС сверх выделенного отрезка времени. Кроме того, новые правила, регулирующие условия сезонного труда, помогают предотвратить принудительную эксплуатацию и усилить охрану здоровья и безопасности таких сезонных рабочих, а также облегчить процедуру повторного въезда на территорию ЕС в последующие сезоны. Безусловно, это приносит исключительную пользу, поскольку обеспечивает сезонных рабочих надежным потоком доходов, возможностью приобрести стабильные навыки, а для страны проживания – наличие легальных трудовых ресурсов.

Немаловажным направлением в рамках регулирования законной миграции является правовая регламентация вопроса воссоединения семей, когда к законно проживающему на территории ЕС лицу могут присоединиться члены его семьи. Регламентация данного вопроса основана на положениях Директивы о праве на воссоединение семьи. Правовой акт устанавливает общие правила для осуществления права на воссоединение семьи в 25 государствах–членах ЕС (за исключением Великобритании, Ирландии и Дании), закрепляет условия таких процессов, а также устанавливает правовые гарантии и права для членов семьи. Согласно нормам директивы, воссоединение возможно после 12 месяцев правомерного проживания гражданина третьей страны на территории государства–члена ЕС и при наличии у него реальных шансов

на получение права постоянного проживания. Во избежание фиктивных браков нормами директивы определено, что супруги должны быть не старше 21 года.

В рамках регулирования законной миграции в ЕС также разработаны отдельные правовые акты по вопросам обучения в ЕС граждан третьих стран, проведения исследований, научных разработок. Данные вопросы урегулированы нормами Директивы 2004 г. об условиях допуска граждан третьих стран в ЕС для проведения исследований, обмена опытом, неоплачиваемой профессиональной подготовки или добровольной службы, а также Директивой 2005 г. о въезде граждан третьих стран с целью проведения научных исследований, направленной на активизацию миграции граждан из третьих стран из числа студентов, исследователей, ученых для активизации привлечения талантливых и успешных студентов, ученых, обеспечения в рамках Союза условий для исследований и инноваций и продвижения его в глобальной конкуренции.

В ЕС имеется правовой акт, регулирующий статус «долгосрочных резидентов», – граждан третьих стран, которые законно и непрерывно жили на территории любого государства–члена ЕС в течение пяти лет. Нормами данного документа определен статус таких людей, определены условия равенства их правового статуса с гражданами государств–членов ЕС в таких областях, как занятость, образование, социальное обеспечение, на-

логообложение и свобода ассоциаций, особенности перемещений в другие государства, входящие в ЕС, а также вопросы допустимых ограничений в их правовом статусе.

Управление легальной миграцией подразумевает одновременно координацию между индивидуальными потребностями лица (речь идет о доступе к рынкам труда, образованию и социальным услугам) и в то же время удовлетворение потребностей в рабочей силе внутри и между государствами–членами ЕС.

Основными направлениями регулирования правоотношений на уровне ЕС в сфере миграции являются:

– определение статуса иммигрантов, проживающих в государствах–членах ЕС на долгосрочной основе (в этой связи предусмотрен механизм, согласно которому граждане третьих стран, легально проживающие на территории стран ЕС свыше пяти лет, имеют права, сравнимые с уровнем прав граждан ЕС);

– установление порядка и условий воссоединения семей граждан третьих стран (предоставление права гражданам третьих стран, легально проживающих в странах ЕС, воссоединиться с близкими членами семьи – гражданами третьих стран);

– определение статуса образовательной иммиграции (установлен порядок въезда граждан третьих стран с целью обучения);

– введение специальной процедуры приема иностранных исследователей (обеспечение ускорен-

ной процедуры въезда иностранных граждан для проведения научных исследований);

– механизм оформления «голубой карты», позволяющей въезжать и пребывать на территории ЕС в упрощенном порядке, распространяемый на высококвалифицированных иностранных работников;

– введение единого разрешительного документа (на право проживания и работы, а также установление единого перечня прав для трудовых иммигрантов);

– регулирование сферы сезонной миграции (обеспечение и защита прав сезонных трудовых иммигрантов);

– закрепление комплекса административно-правовых и уголовно-правовых методов и средств противодействия нелегальной иммиграции.

В свою очередь, понятие нелегальной иммиграции содержится в нормах международно-правового характера.

С точки зрения универсального подхода, законодательство ЕС в сфере иммиграции основано на положениях международных актов. Например, документ, учреждающий Европейскую полицейскую организацию (Европол) в 1995 г., содержит понятие незаконного ввоза иммигрантов, которое включает в себя деятельность, умышленно направленную, в том числе для получения финансовой выгоды, на нарушение установленных в государствах–членах ЕС правил и порядка пересечения государственных границ, пребыва-

ния и трудовой деятельности на территории государств–членов ЕС.

Преступными действиями по созданию нелегальной иммиграции являются умышленные действия, направленные на вербовку, транспортировку, укрытие и передачу контроля над людьми отдельным лицам, сопряженные с принуждением, путем применения силы и угроз применения силы, а также похищения, обмана и мошенничества и др.

В нормативных правовых актах системы европейского права нелегальная иммиграция сопряжена с категорией рабства. В рамочном Решении Европейской комиссии можно встретить употребление правовых категорий «рабство», «эксплуатация труда и услуг», «жертвы трафика» и т. п.

В национальном законодательстве отдельных государств–членов ЕС при определении сущности нелегальной иммиграции прослеживается приверженность нормам международного права, устанавливающим правовые характеристики вопросов миграции.

В связи с изложенным представляется возможным утверждать, что по своей сути «иммиграция» не может быть рассмотрена с точки зрения однозначной неправомерности, так как установление факта ее незаконности происходит при нарушении закрепленных норм права как в системе ЕС, так и национальных правовых системах государств–членов ЕС.

В условиях протекающего миграционного кризиса в ЕС необходимы новые подходы к разработке и упорядочиванию общих иммиграционных правил для граждан третьих стран с возможностью последующей их кодификации.

§ 2.3. Акты «мягкого права» и их значение в развитии миграционных процессов в рамках Европейского союза

В системе правового регулирования процессов интеграции в Европейском союзе особое место отводится резолюциям, заключениям, сообщениям, заявлениям, кодексам поведения, кодексам практики и руководящим принципам, зеленым или белым книгам¹, которые издаются на этапе подготовки к принятию юридически обязательных и являются актами так называемых норм «мягкого» права. Принятие и систематизация актов *suigeneris* (лат. особого рода) следует из практики права ЕС. Акты «мягкого права», применяемые правовой системой ЕС, представляют собой комплекс правил поведения, закрепляющихся в фактических актах, не имеющих юридической силы. Несоблюдение норм актов «мягкого права» имеет косвенные правовые последствия. Вместе с тем, акты «мягкого права» носят фундаментный характер относительно правовой основы, направленной на расширение сферы компетенции ЕС, посредством установле-

¹ Такие акты не входят в систему правовых актов в соответствии со ст. 288 Договора о функционировании ЕС.

ния в юридически обязательных актах. Из правовой доктрины европейского права можно сделать вывод, что существование не предусмотренных в учредительных договорах ЕС актов подтверждает их особую правовую природу, которая характеризует особый статус правовой природы системы права ЕС.

Рассматривая правовую основу норм, регулирующих вопросы миграции на уровне ЕС в рамках содержания учредительных договоров, а также предметного регулирования актов, издаваемых институтами ЕС, следует отметить их констатацию в положениях, сформулированных в источниках «мягкого права». В процессе эволюции правового регулирования отношений в сфере миграции можно выделить отдельные источники актов «мягкого права». Первоначально с 1999 г. на уровне ЕС в рамках реализации принятого «Плана Тампере» была осуществлена разработка общей политики предоставления убежища и иммиграции. Целью принятия программы Тампере являлось достижение политического согласия государств-членов ЕС о путях реализации положений Амстердамского договора в части определения стратегических направлений пространства свободы, безопасности и правосудия, а также конкретных задач институтов ЕС в рамках каждого направления. В программе «Вехи Тампере» были намечены приоритетные сферы деятельности в области пространства свободы, безопасности и правосудия. В качестве одной из таких сфер можно выделить

иммиграционную политику и политику предоставления убежища. В рамках рассматриваемой сферы деятельности была признана необходимость «единой системы предоставления убежища» на уровне ЕС, базирующейся на Дублинской конвенции 1990 г. и положениях «временной защиты» беженцев. Особое внимание уделялось сотрудничеству с третьими странами по вопросам иммиграционной политики ЕС.

Уже в 2004 г. Комиссия ЕС продекларировала завершение первого этапа создания Европейского пространства свободы, безопасности и правосудия, ознаменованное которой связано с успешным выполнением «Плана Тампере».

Отдельные аспекты сферы миграции были отражены в Гаагской программе 2004 г.¹, в частности, выделены основные задачи по: укреплению отношений по вопросам регулирования нелегальной иммиграции со странами, не входящими в состав ЕС; разработке политики возвращения нелегальных иммигрантов в страну гражданской принадлежности; эффективному использованию созданных биометрических и информационных систем².

Методы борьбы с нелегальной иммиграцией и способы регулирования легальной иммиграции, изложенные в рассматриваемой программе, нашли

¹ The Hague Programmed on freedom, security and justice, adopted at the EU Summit on 4–5 November // COM (2004) 401 final.

² Council of the European Union. The Hague programmers strengthening freedom, security and justice. URL: http://europa.eu.int/comm./justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm.

свое отражение в деятельности институтов ЕС. Например, в Сообщении Комиссии, посвященном общей иммиграционной политике ЕС¹, установлены принципы будущего развития отношений в сфере иммиграции. Раздел «Процветание и иммиграция» устанавливает постулат, что для успешного социально-экономического развития государств-членов ЕС и в целом ЕС необходимо проработать вопрос качественного регулирования легальной иммиграции, основанного на потребностях ЕС в трудовых ресурсах из третьих стран. В разделе «Солидарность и миграция» в качестве особенностей внутреннего управления миграционными потоками из числа лиц, имеющих гражданство ЕС, установлена солидарность государств-членов ЕС в отношении распределения финансовых затрат. Что касается внешнего управления, то оно должно отражать партнерские взаимоотношения с третьими странами-экспортерами иммигрантов и транзитными государствами. Другие принципы объединены в блок «Безопасность и иммиграция» и содержат направления деятельности в области борьбы с нелегальной миграцией².

¹ Общая иммиграционная политика Европейского союза: принципы, направления, инструменты // A Common immigration policy for Europe principles, actions and tools. Brussels. – 2008. – 23 June.

² Деятельность по упрощению порядка въезда и пребывания в странах ЕС с учетом соблюдения гражданами норм права, сопровождающаяся применением повышенных мер безопасности; деятельность по охране общей границы ЕС с целью обеспечения безопасности Шенгенского пространства путем совместных усилий государств-членов ЕС; деятельность, направленная на борьбу с нелегальной иммиграцией, а также борьбу с торговлей людьми; деятельность по возвращению нелегальных иммигрантов.

ЕС реализует меры, направленные на увеличение финансирования иммиграционной сферы общественных отношений, а также оказывает содействие по использованию различных информационных и технических ресурсов в борьбе с нелегальной миграцией.

При осуществлении взаимодействия органов и учреждений ЕС с государственными органами государств–членов ЕС и третьими странами особая роль отводится триаде специально созданных учреждений – Европолу, Европейскому бюро по вопросам предоставления убежища (EASO) и Европейскому агентству по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств–членов ЕС (FRONTEX). Целью данного взаимодействия является эффективное осуществление мер, направленных на противодействие нелегальной иммиграции и эффективное возвращение в страну гражданской принадлежности иммигрантов с учетом требований обеспечения реализации общих международных стандартов в области защиты прав человека, которые были признаны в установленном порядке правовой системой ЕС. С учетом современных реалий первоочередной задачей, стоящей перед государствами–членами ЕС, является борьба с нелегальной миграцией.

Правовое регулирование вопросов иммиграции включает в себя различные сферы общественных отношений, преимущественно социально-демографического характера, осуществляется по-

средством применения различных методов правового, исполнительно-распорядительного, экономического и информационного характера.

При разработке правовых норм и установлении политических реалий необходимо брать в расчет особенности как внутренних, так и внешних миграционных процессов интеграционной системы. Сходные проблемы в настоящее время наблюдаются и в государствах—членах ЕС. Проблемные аспекты иммиграционных отношений на уровне ЕС отражаются и на развитии самого интеграционного объединения, коим является Европейский союз. Решению подлежат такие вопросы, как:

1) выработка функционирующего механизма регулирования иммиграционных процессов независимо от их характера;

2) осуществление изменений правового режима нелегальных мигрантов, особенно уточнение статуса беженца на основе современных воззрений;

3) разработка и внедрение комплекса мер, направленных на эффективную адаптацию иммигрантов, пребывающих в государствах—членах ЕС;

4) разработка концепции долгосрочной политики, направленной на минимизацию влияния демографического фактора на экономическое развитие и учитывающей как экономические интересы ЕС, так и международные обязательства, в том числе в сфере защиты прав и свобод человека.

В 2009 г. Европейской комиссией была разработана так называемая Стокгольмская программа, положения которой направлены на противодействие нелегальной иммиграции. Одной из целей Стокгольмской программы являлось усиление контроля за имплементацией законодательства ЕС в рассматриваемой сфере общественных отношений. Было предложено особое внимание уделить развитию «всеобъемлющей политики» противодействия нелегальной иммиграции и торговле людьми. Основным механизмом решения поставленных задач является обмен информацией, сотрудничество в разведке и пограничном контроле, реализация соглашений о реадмиссии с третьими странами. В рамках реализации приоритетных направлений Стокгольмской программы в сфере иммиграции были приняты нормативные акты институтов ЕС. Так, в рамках направления «нелегальная занятость» функционирует Директива 2009/52/ЕС о санкциях против предпринимателей, использующих нелегальную рабочую силу. Вопросы высылки нелегальных мигрантов отражаются в Директиве о высылке 2008/115/ЕС. Своевременная имплементация государствами-членами ЕС рассматриваемой директивы способствовала выстраиванию эффективного применения мер по высылке, задержанию, обращению с уязвимыми категориями высланных. Однако механизм в отношении иммигрантов, не подлежащих высылке, данной директивой не регулируется.

Кроме всего прочего, принципы развития иммиграционной политики, содержащиеся в Стокгольмской программе, были сформулированы и в дальнейшем одобрены Советом ЕС в виде Пакта об иммиграции и предоставлении убежища¹. Особенностью данного документа является его направленность на развитие межправительственного подхода, отразившегося на содержании основных направлений программы². Полномочия в сфере защиты границ осуществляли совместно агентство ЕС ФРОНТЕКС с государствами-членами ЕС, которые несли ответственность за контроль над своими границами, опираясь на нормы шенгенского законодательства, что напрямую отражало применение принципа субсидиарности, требующего от ЕС воздержаться от вмешательства в те вопросы, которые государства-члены могут эффективно решать самостоятельно, собственными усилиями³.

В вопросах регулирования легальной миграции основная роль отводится «голубой карте», которая вводится для привлечения высококвалифицированных специалистов в страны ЕС. Вместе с тем, государства-члены ЕС самостоятельно в рамках национальной компетенции определяют

¹ Collet E. The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris. European Policy Centre. URL: [http // www.epc.eu/ TEWN/pdf/ 304970248_ EU%20 Immigration%20Pact.pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/304970248_EU%20Immigration%20Pact.pdf).

² Council of the European Union 13440/08.European Pact on Immigration. Brussels, 24 September 2008.

³ См.: раздел I Договора о Европейском союзе (в ред. Лиссабонского договора).

условия въезда в страну и число приезжих. В рамках создания общей системы предоставления убежища предполагалось введение единых гарантий предоставления убежища всеми государствами-членами и унифицированный статус беженца, однако создание наднациональной структуры, определяющей статус беженца, не предусматривалось. Таким образом, в разделе «Европа солидарности» Стокгольмской программы отражались вопросы политики в области иммиграции и предоставления убежища, в рамках которой требовалось равновесие между поощрением мобильности населения и легальной миграции; сотрудничеством со странами, гражданской принадлежности мигрантов; мерами по борьбе с нелегальной иммиграцией, основанной на введении системы совместной охраны границ и сотрудничестве полицейских и судебных ведомств ЕС и государств-членов. В качестве действенного средства борьбы с нелегальной миграцией выделено применение механизма депортации нелегалов¹. В рамках ЕС планировалась консолидация существующего иммиграционного законодательства на примере действующих Шенгенского и Визового кодексов. Кодекс иммиграции позволит сформировать правовую основу общей иммиграционной политики Европейского союза, декларированной Лиссабонским договором 2009 г. Однако до

¹ The AtockholmProgramme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens. Council Of the European Union. Brussels, 2 December 2009. P. 66–67.

настоящего времени кодификация иммиграционного законодательства на уровне ЕС не состоялась и, по нашему мнению, в ближайшее время не предвидится в условиях миграционного кризиса, захлестнувшего Европейский союз с 2015 г.

На смену «Вехам Тампере» 1999 г., Гаагской 2004 г. и Стокгольмской 2009 г. программам пришли «Ипрские принципы» 2014 г., в рамках которых на саммите глав государств и правительств ЕС были сформулированы основные направления развития пространства свободы, безопасности и правосудия до 2020 г. В «Ипрских принципах» не содержатся принципиально новые подходы к решению проблем иммиграции в ЕС, направленные на совершенствование имеющихся механизмов. Так, в соответствии с положениями «Ипрских принципов», необходимо модернизировать процедуру выдачи виз, усилить сотрудничество стран Шенгенской зоны, разработать механизм по созданию Шенгенских визовых центров.

Следует отметить, что с учетом анализа сложившейся ситуации сформированные правовые средства в рамках правовой системы ЕС, включающие в себя: меры европейской системы пограничного наблюдения; контроль общих границ; противодействие торговле людьми; укрепление солидарности государств-членов ЕС при распределении нагрузки в процессе регулирования миграционных потоков, а также развитие сотрудничества с третьими странами, в полной мере не смогли пре-

дотвратить развитие событий, связанных с кризисом сформировавшейся системы миграционного контроля.

В целях решения сложившейся ситуации и выхода ЕС из миграционного кризиса в 2015 г. был принят специальный программный документ – Стратегия ЕС по развитию миграционной политики до 2025 г.

Глава 3. КРИЗИС СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА 2015 г.

§ 3.1. Основные причины развития кризиса миграционной политики Европейского союза и его влияние на будущие процессы европейской интеграции

Миграционный кризис в рамках ЕС стал неким расшатывающим механизмом и послужил увеличению евроскептических мнений различного характера. По мнению многих политических деятелей, назрела необходимость в проведении радикальных демократических, социальных и экологических реформ в Европейском союзе¹. Критикуются предложения по созданию системы «обороны Европы», а также приоритет «четырёх свобод» ЕС (свободы передвижения людей, товаров, услуг, капиталов)². Неоднократно высказывались мнения по поводу реформирования Шенгенской зоны. Предлагается:

- ввести жесткие квоты на прием мигрантов;
- систематически высылать всех, кто совершил преступления, и распространить эту систему на весь Европейский союз;
- усилить контроль над европейскими границами;

¹ Quere J. Ce que Melenchon, Jadotet Hamonprevoient danseurs' programmers' pour l'Union europeenne. URL: [http://www. Huffington post](http://www.Huffington post).

² Официальный сайт Ж.-Л. Меланшона. URL: <http://melenchon.Fr>.

- создать общую биометрическую систему;
- увеличить финансирование Европейского агентства по охране границ (ФРОНТЕКС);
- создать дополнительные специальные подразделения по охране границ¹.

Начиная с 2015 г., Венгрия, как и другие страны ЕС, столкнулась с беспрецедентным миграционным кризисом. В результате были приняты меры юридического характера, направленные на урегулирование миграционных процессов, которые не дали существенного результата и, более того, были признаны несовместимыми с международными обязательствами Венгрии. Так, внесены поправки в венгерский Закон о предоставлении убежища, Закон об уголовном правосудии и Уголовный кодекс. Томаш Бочек, Специальный представитель Генерального секретаря Совета Европы по вопросу миграции и делам беженцев, выразил озабоченность в связи с нарушением ст. 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свободах и де-факто лишением свободы мигрантов в транзитных зонах в Венгрии. Наглядным примером нарушения ст. 5 ЕКПЧ может послужить постановление ЕСПЧ по делу «Илиас и Ахмед против Венгрии» от 14 марта 2017 г. Лица из Бангладеш, искавшие убежище в Венгрии, находились под стражей в транзитной зоне в течение 23 дней. Суд признал нарушение ст. 5 Конвенции, поскольку задержание заявителей по факту являлось лише-

¹ Mais au fait, guepensevraiment Francois Fillon de IEurope // Atlantico. – 2016. – 29 ноября.

нием свободы без оснований. Суд не постановил нарушение ст. 3 Конвенции в смысле условий содержания в транзитной зоне, но постановил нарушение ст. 3 в смысле высылки иностранных граждан.

Предлагаемые меры по урегулированию «кризиса беженцев» на уровне ЕС представляют собой предложения отдельных государств–членов, которые ранее не получили широкой поддержки. Так, создание «транзитных центров» предложено Великобританией еще в 2003 г. в качестве места, где будут централизованно принимать беженцев и рассматривать их прошения на получение убежища. В 2004 г. Германия и Италия предлагали создать такие центры для беженцев за пределами территории ЕС (в странах Северной Африки). Эта инициатива на данный момент находится на рассмотрении.

В 2002 г. Европейская система дактилоскопии (EURODAC) – база данных отпечатков пальцев для идентификации лиц, ищущих убежища, и лиц, незаконного пересекающих границы, – впервые была связана с процедурой рассмотрения соответствующих ходатайств. Формирование системы «Евродак» завершилось в 2013 г.

С 2005 г. начало работу Агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств–членов (Frontex)¹.

¹ В 2016 г. Агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств–членов было переименовано в Европейское агентство пограничной и береговой охраны (Регламент № 2016/1624).

Единая европейская система предоставления убежища функционирует с целью координации систем социального обеспечения и общих стандартов приема и депортации лиц, ищущих убежище, вопросов воссоединения семей. Деятельность системы базируется на Директиве № 2013/32 об общих процедурах для предоставления и отмены международной защиты, которая устанавливает необходимые предварительные условия для получения убежища в ЕС в соответствии с Женевской конвенцией о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.

В отношении попыток создания на уровне ЕС единого регулирования обеспечения прав беженцев на долгосрочное пребывание сделан большой шаг принятием Директивы № 2013/33 об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите, которая направлена на гармонизацию условий приема лиц, ищущих убежище, и членов их семей, а также установление стандартов, достаточных для обеспечения им достойного уровня жизни и сравнимых условий жизни во всех государствах-членах. Срок гармонизации Директивы – 21 июля 2015 г. – совпал с обострением миграционного кризиса, и на сегодняшний день трудно дать оценку эффективности применения ее положений в государствах-членах.

Право на воссоединение семей с установлением минимальных требований закреплено в одноименной Директиве № 2003/86. Согласно доку-

менту, мигранту или лицу, получившему статус беженца, необходимо постоянно находиться на территории государства-члена в течение одного года до получения разрешения подать заявление на воссоединение семьи. Директива установила и процедуру подачи заявки на воссоединение семьи¹.

Регламент № 604/2013 («Дублин III») также содержит условия запроса на предоставление убежища. Положения этого документа предусматривают ограничение государств в компетенции по рассмотрению ходатайства о международной защите заявителя и наложении запрета на передвижение внутри ЕС ищущих защиты заявителей, предоставляя государствам, а не индивиду право определять место рассмотрения прошения. Причина, по которой Дублинский регламент подвергся реформированию, заключается в том, что в соответствии с Регламентом «Дублин II» лица могли просить убежище исключительно в той стране, через которую был осуществлен въезд на территорию ЕС. Вместе с тем, некоторые государства имели право депортировать мигрантов обратно в первую страну въезда в Союз, что влекло за собой повышенную концентрацию беженцев в одной стране.

¹ Соединенное Королевство, Ирландия и Дания воспользовались правом отказаться от участия на основании ст.ст. 1 и 2 Протокола о позиции Соединенного Королевства и Ирландии, прилагаемого к Договору о функционировании ЕС, без ущерба ст. 4 упомянутого Протокола и ст.ст. 1 и 2 Протокола о позиции Дании, прилагаемого к Договору о функционировании ЕС.

Первая страна въезда отвечает за регистрацию заявки на предоставление убежища и за снятие отпечатков пальцев. После регистрации проситель убежища имеет право ходатайствовать о предоставлении убежища в другом государстве—члене ЕС. Однако, если страна назначения отказывается рассмотреть заявку, то ее компетентные органы имеют право отправить заявку или самого просителя убежища обратно в страну первой регистрации. Некоторые исключения могут касаться случаев воссоединения семьи. Все прибывшие лица должны быть зарегистрированы в первой стране въезда в системе «Евродак».

С 2011 г. Греция требует прекратить возврат мигрантов на свою территорию, утверждая, что она не может управлять большим количеством лиц, ищущих убежище¹. Данное заявление было подкреплено и решением Европейского Суда по правам человека по делу М.С.С. против Бельгии и Греции², в котором говорилось, что депортация в страну прибытия может иметь место только в том случае, если эта страна может предоставить защиту, правом на которую обладают все просители убежища.

ЕС создает инструменты для поддержки государств—членов в области интеграции просителей убежища. Например, функционирует Европейский

¹ Mouzourakis M. We Need to Talk about Dublin' Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union // Working Paper Series №. 105. University of Oxford. Refugee Studies Centre. December 2014.

² CASE of M.S.S. v Belgium and Greece // Application № 30696/09.

фонд беженцев, целью деятельности которого является финансирование проектов переселения и перераспределения лиц, ищущих убежище¹. Однако с учетом относительно небольшого бюджета реализация заявленных целей была неэффективна. Работа фонда способствовала скорее гармонизации политики государств–членов по предоставлению убежища (в частности, принятие экстренных мер по предоставлению временной защиты в случае внезапного массового притока перемещенных лиц, создание сетей сотрудничества между органами, находящимися в двух и более странах ЕС, распространение добросовестной практики), чем фактическому принятию беженцев.

В 2015 г. концепция «взаимного доверия», закрепленная в Шенгенском соглашении, была поставлена под серьезную угрозу: все большее число беженцев прибывало в ЕС и «давило» на существующую систему пограничного контроля. Средиземное море стало сложно охраняемой внешней границей Союза. К сентябрю 2015 г. было зафиксировано 617 412 незаконных пересечений границы Греции и Турции².

При реализации Дублинского регламента государства–члены столкнулись с серьезными проблемами. Во-первых, резко увеличилось число беженцев, прибывающих на внешние гра-

¹ Европейский фонд беженцев (ERF) впервые был создан на срок 4 года на основе Решения 2000/596/ЕС и с тех пор регулярно реформируется. В 2014 г. фонд был переименован в Фонд «Убежище, миграция и интеграция» (AMIF), применимый на период 2014–2020 гг.

² FRAN Quarterly // Quarter 3. July–September 2016.

ницы ЕС в такие страны, как Италия и Греция. Во-вторых, многие лица, ищущие убежище, отказались снимать отпечатки пальцев или регистрироваться в первой стране въезда, выражая опасение, что они будут вынуждены остаться там или могут быть отправлены обратно в эту страну из страны, где они хотели бы получить убежище. В июне 2015 г. Венгрия прекратила принимать заявления просителей убежища на своих границах и тем самым бросила вызов эффективности правового регулирования предоставления убежища в ЕС¹.

Серьезным вызовом действию Дублинского регламента стало одностороннее решение Германии приостановить его в отношении беженцев из Сирии и предоставить им возможность зарегистрироваться, как только они достигали границы. Не существует правового обоснования не применять положения Дублинского регламента, что подчеркнул Суд ЕС в деле Зухейр Фрайех Халаф против государственного агентства по делам беженцев при Совете Министров². На практике решение Германии означало, что все прибывшие на территорию ЕС сирийские граждане могут быть переправлены непосредственно из страны прибытия в Германию через территорию всех государств-членов, так как

¹ Решением Комиссии Греции было предложено создать дополнительные пункты регистрации прибывающих просителей убежища, и государства-члены ЕС выразили свое согласие предоставить финансовую помощь, а также направить компетентных государственных служащих.

² URL: www.curia.eu.

Германия не будет отправлять их в страну первого въезда и предоставит им гуманитарную защиту. В первые несколько недель после решения Германии произошла временная приостановка регистрации в базе «Евродак»¹. Последствием беспрепятственного решения Германии принять у себя всех незарегистрированных сирийских беженцев явилось увеличение числа беженцев, которые прибыли из Турции и направились в Австрию, Германию и Северные страны через Грецию и Балканы.

С августа 2015 г. некоторые государства–члены, входящие в Шенгенскую зону, приняли самостоятельное решение восстановить пограничный контроль на внутренних границах. В соответствии с Шенгенским кодексом о границах допустимо временное восстановление национального пограничного контроля, однако в Регламенте четко указано, что государство–член должно заблаговременно уведомить о своем намерении; кроме того, продление срока восстановления возможно только на основании серьезной угрозы внутренней безопасности государства–члена (ст.ст. 25–35 в новой редакции²).

18 марта 2016 г. главы государств ЕС подписали соглашение с Турцией о реализации со-

¹ Регистрация в первой стране въезда в ЕС была возобновлена через несколько недель, но в сентябре 2015 г. Германия сообщила о прибытии на свою территорию примерно 290 тыс. незарегистрированных беженцев.

² Regulation № 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) // OJ L 77/1.

вместного плана действий. Соглашение (вступило в силу 20 марта 2016 г.) основано на девяти положениях управления миграционными потоками в ЕС через Турцию. Наиболее спорные моменты касаются возвращения по схеме «один за одного» всех незаконных мигрантов в Турцию, прибывших на греческие острова, взамен на беженцев, оказавшихся в Турции. За каждого нелегального мигранта из Сирии, который вернется в Турцию, ЕС обязался высылать одного сирийского беженца, нуждающегося в международной защите¹.

Кроме того, Турция призвана нести ответственность за усиление пограничного контроля, за что ей было обещано финансирование до 6 млрд евро от ЕС, а также перспектива вступления в ЕС и либерализация визового режима. Данное соглашение показывает, что ЕС использует инструменты, которые ранее не могли получить общей поддержки.

«Кризис беженцев», достигший пика в 2015 г., обострил и без того сложную ситуацию становления и развития общеевропейской политики предоставления убежища. Наличие обширной правовой базы не повлияло на эффективность действий со стороны ЕС в преодолении этого кризиса, а, наоборот, показало ее несостоятельность. Дублинская система не работает, что влечет за собой постоянную необходимость проведения реформ. Государства-члены не желают координировать свои действия

¹ EU-Turkeystatement. 18 March 2016.

в установлении общих стандартов процедуры предоставления убежища, принимают самостоятельные решения и тем самым ухудшают межгосударственные отношения внутри ЕС. Однако нельзя отрицать и тот факт, что ЕС проводит мероприятия по разрешению «кризиса беженцев», а также пытается улучшить правовое регулирование в данной сфере. Возникает вопрос: что значит «кризис беженцев» для ЕС: угроза, вызов или возможность кардинально изменить законодательство ЕС в вопросах убежища?

Комплекс мер по регулированию возникшей ситуации разрабатывается Европейской комиссией в рамках принятия различного рода положений, содержащихся в так называемых актах «мягкого» права. В 2015 г. Европейская комиссия утвердила план действий, в котором была предпринята попытка урегулировать вопросы нелегальной миграции. Основными положениями данного плана стали меры по распределению ответственности между странами ЕС относительно «лиц, нуждающихся в защите»; по выработке обязательного механизма и основных критериев размещения беженцев по всем государствам-членам ЕС. При этом установленная система квот для приема беженцев зависит от объема национального ВВП, численности населения, уровня безработицы и количества принятых иностранцев. По предложению председателя Еврокомиссии Ж.-К. Юнкера, 60 % мигрантов должны принять Германия, Франция и Испания. По данным ООН, наиболее привлекательными странами для

мигрантов и беженцев являются: Германия, куда в 2015 г. направились 31 % мигрантов; Австрия и Швеция – 5 %; Франция и Италия – 6 %; Великобритания – 3 %¹. В 2015 г. к государствам–членам ЕС о предоставлении убежища официально обратились 1,3 млн чел.²

Регулирование проблем миграционных потоков, борьбы с нелегальной и неконтролируемой иммиграцией в ЕС осуществляется в рамках созданной правовой системы, реализуемой институциональным механизмом в зависимости от реалий современного общества. Так, в 2014 г. в структуре Европейской комиссии начал функционировать «портфель комиссара по вопросам миграции, внутренних дел и гражданства». В 2015 г. ЕС принял «Европейскую повестку дня по миграции», в которой отражены основные подходы к регулированию возникшей кризисной ситуации. К ним относятся:

- противодействие нелегальной миграции, контрабанде и торговле людьми;
- охрана границ и спасение терпящих бедствие в Средиземном море, а в связи с этим увеличение финансирования и расширение полномочий агентства ФРОНТЕКС;
- реформа сложившейся системы предоставления убежища, в частности, по вопросу распределения мигрантов;
- пересмотр политики интеграции мигрантов.

¹ Данные Управления Верховного комиссара по делам беженцев // LePoint, 2015. 22 Septembre.

² По данным Евростата.

§ 3.2. Анализ содержания мер, направленных на урегулирование проблем борьбы с незаконной миграцией на уровне Европейского союза

При формировании правовой системы ЕС декларируются различные меры и подходы к регулированию незаконной миграции.

Так, в 1990-е годы применение мер противодействия незаконной миграции характеризовалось ужесточением политики в отношении иностранных граждан, въезжающих в ЕС. В Шенгенской конвенции 1990 г. были определены положения, предусматривающие механизм взаимного признания виз, укрепления сотрудничества между полицейскими и судебными органами, а также ужесточения санкций против перевозчиков. В Дублинской конвенции 1990 г. регламентированы критерии, определяющие ответственность государств-участников за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища беженцам. Значение данной правовой нормы заключалось в том, чтобы таким образом предупредить попытки лиц, ищущих убежища, выбрать себе наиболее приемлемое государство-член ЕС для рассмотрения ходатайства, а также решить проблему лиц, ищущих убежище, за которых ни одна страна не желает брать на себя ответственность.

Таким образом, был выработан механизм, направленный на предотвращение въезда без надлежащих документов иностранных граждан, в

том числе беженцев. В этой связи применялись визовые ограничения и штрафы, налагаемые в отношении транспортных компаний, ввозивших пассажиров без соответствующих документов. Вопросы ответственности за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища и предоставлении защиты не могли быть возложены на другие государства—члены ЕС, куда иностранный гражданин, ищущий убежище, переместился после пересечения внешней границы ЕС. Наблюдалось введение различных «сдерживающих» мер (например, помещение лиц, ищущих убежище, под стражу; отказ в предоставлении социальной помощи, а также ограничение в трудоустройстве).

На формирование правового механизма борьбы с незаконной миграцией в ЕС оказали влияние положения норм международного права. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющий ее Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху устанавливают обязанности по принятию необходимых превентивных мер для соблюдения и защиты прав лиц, ставших объектом преступных деяний, перечисленных в ст. 6 Протокола. Правозащитный механизм данной категории лиц был положен в основу норм права, разрабатываемых в правовой системе ЕС.

Регламентация общих вопросов противодействия незаконной миграции с нарушением государственной границы государства, про-

ходящей по морю, осуществляется, например, Женевской конвенцией об открытом море 1958 г.¹

Что касается регионального уровня правового регулирования вопросов противодействия незаконной миграции в рамках ЕС, то в соответствии с определением Комиссии ЕС нелегальным считается иммигрант, который въехал незаконно на территорию государства–члена ЕС через сухопутные, морские или воздушные границы самостоятельно или с помощью криминальных группировок². Порядок въезда в страны ЕС определяется ст. 5 Шенгенского кодекса о границах, а также Директивой 2008/115/ЕС Европейского Парламента и Совета от 16 декабря 2008 г. Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах–членах к возврату незаконно пребывающих граждан третьих стран.

На уровне ЕС предусмотрен механизм высылки нелегальных иммигрантов. В соответствии с Директивой 2008 г. государство–член ЕС принимает решение об урегулировании статуса иммигранта или высылает его. Порядок высылки предусмотрен решением о депортации иммигранта, которому предлагается добровольно выехать в срок

¹ Конвенция вступила в силу 30 сентября 1962 г. СССР подписал Конвенцию 30 октября 1958 г. с оговоркой и заявлением // Ведомости ВС СССР, – 1960. – № 42, ст. 390.

² Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals. Brussels. 19/07/2006.

от 7 до 13 дней. В случае отказа применяется принудительная высылка. Данная директива гармонизировала законодательства государств-членов ЕС по вопросам определения сроков содержания под стражей по решению суда, в случае, если депортируемый иностранный гражданин может скрыться. Такой срок составляет до 6 месяцев с возможностью продления на 12 месяцев. В случае установления, что высланный иммигрант не представляет угрозы общественной безопасности, устанавливается срок запрета на въезд в ЕС, составляющий 5 лет. Государства-члены ЕС могут отменить данный запрет на основе внутреннего национального законодательства. По отношению к нелегальной иммиграции применяется принцип установления законодательным актом государства-члена ЕС, в котором определяются самостоятельные формы и методы выполнения предусмотренных директивой стандартов. В связи с этим возникает существенный вопрос: возможно ли с учетом предусмотренных директивой исключений достигнуть гармонизации законодательства государств-членов ЕС, регламентирующего порядок высылки нелегальных мигрантов в рамках ЕС? На наш взгляд, рассмотренная ситуация имеет место в связи с особенностью реализации принципа субсидиарности, применяемого в отношении сфер совместной компетенции ЕС и государств-членов ЕС. В сложившихся условиях до настоящего времени не удалось на уровне ЕС обеспечить одинаковые для всех

государств–членов условия высылки нелегальных иммигрантов.

С учетом специфики иммиграционных отношений в рамках решения вопросов борьбы с нелегальной миграцией разработан механизм воздействия на работодателей, нанимающих иностранных граждан на работу. Данный механизм установлен в Директиве 2009/52/ЕС Европейского Парламента и Совета от 18 июня 2009 г. «Об установлении минимальных стандартов в отношении санкций и мер к работодателям незаконно пребывающих граждан третьих стран». Помимо всего прочего, директива устанавливает понятие «нелегально проживающего» как «гражданина третьей страны, находящегося на территории государства–члена ЕС, не выполняющего условия проживания или находящегося в данном государстве–члене». Таким образом, под незаконным трудоустройством понимается использование труда нелегально пребывающего в ЕС гражданина третьей страны. При этом уголовная ответственность наступает в случае, если работодатель действовал умышленно. В 2011 г. была принята Директива о противодействии торговле людьми, в которой выделены три направления деятельности государств–членов в отношении противодействия данному юридическому факту:

- механизм уголовного преследования преступников;
- меры защиты жертв торговли людьми;

– предотвращение и предупреждение преступлений.

Директива содержит расширенное толкование понятия «торговля людьми», а также механизма, обязывающего государства–члены ЕС ввести контроль за выполнением положений директивы. Директива предусматривает ужесточение уголовной ответственности за торговлю людьми (до 10 лет при наличии отягчающих обстоятельств), а также совершенствование защиты и помощи жертвам. Кроме того, в понятии «торговля людьми» предусмотрен расширенный перечень, включающий в себя нелегальное усыновление, принуждение к вступлению в брак, сексуальную эксплуатацию, а также эксплуатацию рабочей силы. В целях выработки мер борьбы с незаконной миграцией в рамках реализации Стокгольмской программы предусмотрен комплекс мер по привлечению к ответственности лиц, заключающих фиктивные браки между гражданами государств–членов ЕС, и лицами из третьих стран, в целях получения гражданства ЕС.

В целях выявления и пресечения попыток нелегального пребывания на территории ЕС граждан третьих стран, на уровне Комиссии ЕС был проработан вопрос о создании электронной регистрационной системы въезда/выезда граждан третьих стран. Данный механизм позволяет отслеживать лиц, въезжающих в ЕС легально, но при этом проживающих на территории государств–членов ЕС на незаконной основе, например по истечении визы.

Следует отметить, что в рамках реализации Общей европейской системы предоставления убежища (СЕАС), а также обеспечения применения Дублинского регламента учреждена система «Евродак», позволяющая сравнивать отпечатки пальцев.

Из анализа комплекса мер, принимаемых на законодательном уровне институтами ЕС в сфере противодействия нелегальной миграции, очевидно, что особенностью формирования правового пространства в рассматриваемой сфере общественных отношений является совершенствование механизма коммунитаризации иммиграционной политики ЕС.

По нашему мнению, причиной нестабильности миграционной ситуации на территории ЕС, которая продолжает оставаться напряженной до настоящего времени, является нежелание государств-членов ЕС принять дальнейшие законодательные меры по гармонизации своего законодательства в ущерб национальным интересам. Так, например, практика применения европейского ордера на арест свидетельствует о возникших противоречиях в сотрудничестве государств-членов ЕС в сфере внутренних дел и правосудия.

Примером такого национального протеста для многих специалистов является процесс «Brexit», запущенный в 2016 г. Великобританией. 23 июня 2016 г. 51,9 % британских избирателей проголосовали за выход из Европейского союза. Официальная процедура выхода, предусмотренного ст. 50

Договора о Европейском союзе¹, началась в марте 2017 г.

Необходимо найти баланс в решении возникших проблем, однако этот процесс зависит от многочисленных факторов, в том числе экономического характера, демографической ситуации в государствах–членах, различий социальных аспектов по отношению к миграционной политике. Одно несомненно: две противостоящие друг другу тенденции – расширять сферы интеграционных процессов в рамках ЕС, в том числе по вопросам взаимодействия в сфере иммиграционной политики, и усиливать защитные механизмы национальных интересов государств–членов по вопросам охраны внутренних границ, предоставления убежища, борьбы с нелегальной миграцией – становится все труднее примирить друг с другом.

Именно такой вектор направления совершенствования правового механизма в вопросах преодоления кризиса указан в Стратегии ЕС по развитию миграционной политики до 2025 г. Данный программный документ определяет основные тенденции совершенствования правовой системы в рассматриваемой области общественных отношений.

Первая тенденция связана с созданием единой для ЕС системы запроса о политическом убежище (The completion of the Common European

¹ Договор о Европейском союзе. Подписан в г. Маастрихте 7 февраля 1992 г. (с изм. и доп. от 13 декабря 2007 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Asylum System). В настоящее время заявитель не может просить политическое убежище в ЕС целиком, а только в конкретном государстве–члене ЕС. В свою очередь, каждое государство имеет право предъявлять собственные требования к заявителю и документам, предъявляемым им. Стратегия предлагает создание единого механизма, который решил бы эту проблему и обязал государства–члены ЕС взаимно принимать решения друг друга о предоставлении лицу политического убежища на территории ЕС.

Вторая тенденция выражается в совместном контроле внешних границ (A shared management of the European border). Европейский миграционный кризис показал, что внешний пограничный контроль должен осуществляться государствами–членами ЕС координированно и совместно, так как для одной страны контроль над большим потоком нелегальных мигрантов может оказаться непосильной задачей.

В качестве третьей тенденции рассматривается создание новой модели легальной миграции (A new model of legal migration), которая должна учитывать интересы принимающих государств и предоставить больше льгот высококвалифицированным работникам-мигрантам.

Глава 4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 4.1. Правовые основы пребывания и проживания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

Миграционное законодательство в Российской Федерации формировалось с учетом развития миграционной политики и потребностей государства по регулированию отношений, возникающих с участием иностранных граждан и лиц без гражданства. С 1990-х годов осуществлялось регулирование потока вынужденных беженцев и переселенцев¹. В современных условиях с учетом требований современной миграционной политики внимание законодателя по регулированию отношений в сфере миграции сосредоточилось на вопросах трудовой миграции и оптимизации статуса мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность; возвращения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; противодействия нелегальной миграции и обеспечения государственной безопасности через создание действенной системы миграционного контроля и учета.

¹ Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 27 декабря 2018 г.) «О беженцах» // Российская газета. – 1997. – 3 июня.

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства – это системное образование, включающее в себя отдельные самостоятельные элементы.

Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 62 устанавливает, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Порядок реализации прав и свобод иностранных граждан на территории Российской Федерации определяется Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан». Данный федеральный закон устанавливает специальные ограничения реализации отдельных прав и свобод иностранных граждан. Например, иностранцы имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах страны на основании действительных документов, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые требуется специальное разрешение¹. Особый порядок установлен и в отношении допуска иностранцев к государственной

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение».

тайне¹. Некоторые права и свободы вообще не предоставляются иностранцам: они не имеют права находиться на государственной гражданской службе, на муниципальной службе, быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, быть командиром воздушного судна гражданской авиации, быть принятыми на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации².

Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» детально регламентированы условия, определяющие порядок въезда и выезда иностранных граждан на территорию Российской Федерации. Существуют несколько режимов въезда. По общему правилу иностранцы въезжают при наличии визы по документам, удостоверяющим их личность. В исключительных случаях устанавливается безвизовый порядок въезда иностранцев, например при наличии международного договора между государствами о взаимном безвизовом передвижении граждан договорившихся стран. Кроме того, право безвизо-

¹ Положение о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 22 августа 1998 г. № 1003.

² Статья 14 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

вого въезда иностранцев может быть предоставлено указом Президента Российской Федерации¹.

Кроме того, порядок въезда иностранцев на территорию России в отдельных случаях может регулироваться другими законодательными актами², например, регламентирующими принятие решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию.

Отдельным аспектом административно-правового статуса иностранных граждан является миграционный учет, осуществляемый в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Миграционный учет представляет собой государственную деятельность по фиксации и обобщению сведений об иностранцах и об их перемещениях. Целями осуществления миграционного учета являются: создание необходимых условий для реализации прав и свобод, а также исполнения обязанностей как россий-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2008 г. № 773 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с проведением в г. Москве в 2008 году финального футбольного матча Лиги чемпионов УЕФА»; Указ Президента Российской Федерации от 5 июня 2012 г. № 777 «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан – владельцев карт для деловых и служебных поездок в страны–участницы форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2015 г. № 12 (ред. от 13 октября 2017 г.) «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства».

ских граждан, так и иностранцев; формирование полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранцев; защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов всех лиц, находящихся в России, обеспечение национальной и общественной безопасности; систематизация сведений об иностранцах, находящихся в России.

Миграционный учет имеет уведомительный характер и включает в себя: регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, а также фиксацию иных сведений, установленных законодательством; обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических и иных характеристиках миграционных процессов; ведение государственной информационной системы миграционного учета.

Несмотря на то, что миграционный учет носит уведомительный характер, за нарушение его правил предусмотрена административная ответственность.

Каждый находящийся на территории Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства обязан в течение 7 дней встать на миграционный учет. Законодательство содержит исключения: не ставятся на миграционный учет постоянно проживающие граждане, которые осуществляют трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом. Граждане Украины, Бе-

лоруссии ставятся на учет по истечении 90 дней с даты въезда; граждане Казахстана, Киргизии, Армении – 30 дней; граждане Таджикистана – 15 дней.

В качестве отдельного аспекта административно-правового статуса иностранцев выступает система мер административного воздействия, применяемых в отношении них в случае нарушения ими правил пребывания в Российской Федерации. В систему нормативных правовых актов, составляющих правовую основу применения мер административного принуждения, входит Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, помимо общих оснований привлечения к административной ответственности, устанавливающий ряд составов административных правонарушений, которые могут быть совершены исключительно иностранными гражданами (например, нарушение правил въезда в страну или режима пребывания в стране), в отношении которых применяются такой вид административного наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации. Административное выдворение заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранцев через государственную границу за пределы Российской Федерации либо в контролируемом самостоятельном выезде иностранцев из России¹.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в

¹ Статья 3.10 КоАП РФ.

Российской Федерации» предусматривает условия для применения в отношении иностранных граждан таких форм административной ответственности, как депортация и высылка в порядке реадмиссии. Депортация представляет собой принудительную высылку иностранца из России в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) на территории страны¹. Рeadмиссия во многом сходна с депортацией, но при этом обладает существенными особенностями. Главным отличием реадмиссии от всех иных принудительных процедур, применяемых к иностранцам, является то, что иностранец, не имеющий законных оснований для пребывания на территории России либо въехавший с нарушением установленных правил, подлежит высылке в ту страну, с территории которой он въехал, а не в страну своего гражданства, как это практикуется при других формах административной высылки. Существенной особенностью реадмиссии является также то, что для ее реализации необходимо наличие международного соглашения между двумя или несколькими государствами, предусматривающими возможность реадмиссионной высылки².

¹ Статья 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

² Купреев С. С., Рябчиков Ю. И. Институт административной высылки иностранцев по законодательству Российской Федерации // Полицейская деятельность. – 2012. – № 4. – С. 17–27.

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в качестве меры административного принуждения, применяемого в отношении иностранных граждан, предусматривает институт принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации. Такое решение может быть принято в отношении иностранцев, незаконно находящихся на территории страны либо которым не разрешен въезд в Россию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранцев, законно находящихся в России, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства либо общественному порядку, либо здоровью населения в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц.

В соответствии с положениями Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» выделяются три категории иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации на законных основаниях на общих условиях. К ним относятся:

- временно пребывающие, как правило, на основании визы либо в безвизовом порядке в течение 90 суток непрерывно, и не имеющие разрешения на временное проживание или вида на жительство;
- временно проживающие, получившие разрешение на временное проживание;

– постоянно проживающие, получившие вид на жительство.

На специальных условиях на территории Российской Федерации могут находиться такие категории иностранных граждан, как главы и сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений, члены их семей, аккредитованные в определенном порядке иностранные корреспонденты, и др.

Отдельное правовое положение для некоторых категорий иностранных граждан установлено Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 452-1 «О беженцах». Право убежища является одним из общепризнанных правовых институтов, нашедших отражение как в международном праве, так и в конституционном праве Российской Федерации, детализирующееся в постановлении Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временно-го убежища на территории Российской Федерации» и Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».

Отдельным аспектом административно-правового статуса иностранных граждан является их трудовая деятельность, особенности осуществления которой регулируются Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», положениями Трудового кодек-

са Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ и другими нормативными правовыми актами различного уровня.

Иностранцы имеют право осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации в случае, если они достигли возраста 18 лет, при наличии разрешения на работу или патента. Указанный порядок не распространяется на иностранных граждан:

- постоянно или временно проживающих в Российской Федерации;

- являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию;

- являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

- являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шефмонтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;

– являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

– обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

– обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающих в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются;

– признанных беженцами на территории Российской Федерации до утраты ими статуса беженца или лишения их статуса беженца;

– получивших временное убежище на территории Российской Федерации до утраты ими временного убежища или лишения их временного убежища и др.¹

Временно пребывающие иностранные граждане трудятся на основании разрешения на работу или патента.

Временно проживающим не требуются указанные разрешительные документы, но они мо-

¹ Статья 13 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

гут работать только в том регионе, где им разрешено проживание (имеются профессии, работа по которым разрешается в нескольких регионах).

Постоянно проживающие вправе осуществлять трудовую деятельность без разрешительных документов.

Большинство иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации, являются временно прибывшими. Виды разрешительных документов на осуществление ими трудовой деятельности различаются по категориям трудящихся:

а) иностранные граждане, приехавшие из стран, въезд из которых требует получение визы. Для осуществления трудовой деятельности им необходимо разрешение на работу, которое может быть выдано только при наличии трудовой или учебной визы.

Наличие разрешения на работу свидетельствует о законности временного пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации, поскольку срок временного пребывания продлевается при выдаче разрешения на работу либо при продлении срока его действия.

Ряд государств являются условно-безвизовыми. В соответствии с межправительственными соглашениями о взаимных безвизовых поездках некоторые иностранные граждане для въезда в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой де-

тельности свыше сроков, установленных такими межправительственными соглашениями, обязаны получать визу.

Правила трудовой деятельности иностранных студентов закреплены в ст. 13.4 Федерального закона № 115-ФЗ, согласно которой иностранный гражданин, обучающийся в Российской Федерации по очной форме в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, имеет право осуществлять трудовую деятельность на основании разрешения на работу, за исключением:

1) обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

2) обучающихся в Российской Федерации в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и работающих в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются;

б) иностранные граждане стран, въезд из которых не требует получения виз. По общему правилу

такие граждане имеют право устраиваться на работу только при наличии патента. Однако законодательство содержит значительное количество изъятий из этого правила, с которыми наиболее часто в своей практике сталкиваются УУП. Так, наличие патента не требуется:

1) для граждан стран–членов Евразийского экономического союза (Белоруссия, Армения, Киргизия и Казахстан);

2) для иностранных граждан, признанных беженцами на территории Российской Федерации или получивших временное убежище на территории Российской Федерации;

3) для иностранных граждан, приглашенных в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников, в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования;

4) для иностранных граждан, являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

5) для иностранных граждан–участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей, переселяющихся совместно с ними в Российскую Федерацию, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637, и др.

При проверке разрешений на работу и патентов необходимо учитывать требования п. 4.2 Федерального закона № 115-ФЗ, согласно которому временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу;

в) иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность в качестве высококвалифицированных специалистов (ВКС). Они могут быть гражданами визовых и безвизовых стран и работать по трудовому договору или гражданско-правовому договору на выполнение работ (оказание услуг).

Для визовых стран оформляется обыкновенная рабочая виза. Для осуществления трудовой деятельности должно быть получено разрешение на работу (правило квотирования рабочих мест в данном случае не применяется, поэтому может распространяться на несколько субъектов).

Проверка действия договора работодателя с ВКС имеет большое значение. Срок пребывания такого работника, прибывшего из безвизовой страны, определяется сроком действия договора. В течение 30 рабочих дней со дня досрочного расторжения трудового договора или граж-

данско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) ВКС имеет право осуществлять поиск другого работодателя или заказчика работ (услуг) и получить новое разрешение на работу. В течение указанного срока разрешение на работу, выданное ВКС, а также виза и вид на жительство, выданные такому высококвалифицированному специалисту и членам его семьи, считаются действительными;

г) иностранные граждане, направляемые иностранной коммерческой организацией, зарегистрированной на территории государства–члена Всемирной торговой организации, для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации:

1) в юридическом лице, зарегистрированном в установленном порядке на территории Российской Федерации, осуществляющем оказание услуг в соответствии с учредительными документами и являющемся дочерней организацией (дочерним обществом) иностранной коммерческой организации;

2) в филиале иностранной коммерческой организации;

3) в представительстве иностранной коммерческой организации.

Для осуществления данными гражданами трудовой деятельности им необходимо получить разрешение на работу.

Действующая в Российской Федерации система правоотношений в сфере миграционных

процессов нашла свое отражение в принятой в 2018 г. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.¹ Концепция миграционной политики Российской Федерации обусловлена демографической политикой и социально-экономическими потребностями государства и российского общества. В Российской Федерации сформирована достаточно либеральная форма контроля за соблюдением иностранными гражданами режима законного пребывания. В целях легализации пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации все чаще применяется институт миграционной амнистии иностранных граждан и лиц без гражданства.

Легальность положения для иностранных граждан подразумевает правомерность их въезда, наличие права на нахождение на территории России, право на осуществление трудовой деятельности (либо возможность приобретения данного права: например, высококвалифицированным специалистам дается срок для заключения трудового либо гражданско-правового договора).

Отсутствие легализации влечет применение в отношении иностранного гражданина установленной государством процедуры высылки за пределы Российской Федерации в форме депортации или реадмиссии. При этом данные процедуры не

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

являются мерами административного наказания, поэтому следует отличать граждан, у которых отсутствуют законные основания нахождения на территории Российской Федерации, от правонарушителей, у которых вследствие деликтного поведения ограничено право нахождения на территории России и в отношении которых возможно применение административного наказания в виде административного выдворения за пределы территории Российской Федерации.

Проведение миграционных амнистий осуществляется МВД России по специальной процедуре на основании договоренностей между главами государств. Правовую основу составляют ведомственные акты МВД России. Каких-либо нормативных правовых актов федерального уровня, регулирующих миграционную амнистию, принято не было. Из этого следует, что проведение миграционной амнистии является правом, но не обязанностью государственных органов. Отказ в миграционной амнистии не нарушает законных прав граждан. В случае, если они полагают, что в отношении них вынесено неправомерное решение (в частности, о запрете въезда), они могут оспорить данный акт в судебном порядке. При этом законодательно установленные основания для обжалования действий государственных органов, направленных на их понуждение к применению в отношении конкретного гражданина правил миграционной амнистии, отсутствуют.

Решение о миграционной амнистии в отношении каждого иностранца принимается в силу наличия у государственных органов дискреционных полномочий.

Дискреционные полномочия – это совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, должностных лиц, предоставляющих возможность органу государственной власти или должностному лицу по своему усмотрению определять вид и содержание (полностью или частично) принимаемого управленческого решения либо предоставляющие возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких предусмотренных ведомственным актом вариантов управленческих решений.

Дискреционные полномочия являются неотъемлемой частью публичной правоприменительной деятельности, поскольку при применении норм права к конкретному делу позволяют учесть его индивидуальные особенности, реализовать принцип соразмерности мер управленческого воздействия, учесть многочисленные нюансы управленческой среды.

Возможность применения мер миграционной амнистии рассматривается персонифицированно, с учетом всех имеющихся нарушений законодательства.

Две последние миграционные амнистии были проведены с 16 октября по 10 декабря 2018 г. (для граждан Киргизской Республики) и в начале 2019 г. (для граждан Республики Молдова). Рассмотрим

их более детально на предмет категорий граждан, подпавших под амнистию.

В период проведения миграционной амнистии действия иностранных граждан следующие:

1) ожидание принятого решения; обращения в госорганы не требуется;

2) необходимость выехать из Российской Федерации.

Миграционная амнистия граждан Республики Киргизия проводилась по двум направлениям:

1) снимался запрет на въезд в Российскую Федерацию в случаях:

– принятия решения о закрытие въезда тех, кто неоднократно привлекался к административной ответственности (п. 4 ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»);

– принятия решения о запрещении въезда лицам, которые в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали до истечения 30 суток со дня окончания срока временного пребывания (п. 8 ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

По данным МИД Киргизии, на момент начала миграционной амнистии был запрещен въезд в Россию около 70 тыс. чел. Из них 50 тыс. чел. решением суда были выдворены из России, т. е. преференции могут получить только около 20 тыс. чел.;

2) гражданам Киргизской Республики, нарушившим миграционное законодательство России и продолжающим нелегально пребывать на территории Российской Федерации, предоставлялась возможность с 16 октября до 10 декабря 2018 г. беспрепятственно, т. е. без привлечения к административной ответственности и ограничения права на въезд, выехать за пределы России и въехать обратно на законных основаниях.

Миграционная амнистия не распространяется на следующие категории граждан:

– в отношении которых было принято судебное постановление или решение о выдворении путем контролируемого самостоятельного выезда (не исполнившие судебные решения и не выехавшие из Российской Федерации);

– находящихся в розыске;

– которым наложен запрет на въезд в Россию в соответствии со ст. 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Порядок получения информации иностранным гражданином о результатах рассмотрения в отношении него возможности отмены решения о запрете на въезд в Российскую Федерацию в официальном порядке не установлен. Список граждан, которым запрещен въезд на территорию Российской Федерации (так называемый «черный список»), содержится на официальном сайте МВД России в свободном доступе. Вместе с тем, МВД

России сообщает, что запрос на данном сайте носит справочный характер. Для получения юридически значимой официальной информации рекомендуется обратиться в территориальное подразделение МВД России.

Миграционная амнистия для граждан Республики Молдова проводится с учетом опыта предыдущих миграционных амнистий. В частности, информация о проведении амнистии была размещена заранее (3 декабря 2018 г.) на сайте МВД России в качестве официальной. Четко перечислены граждане, подпадающие под амнистию. Граждане Республики Молдова, находящиеся на территории Российской Федерации с нарушением разрешенного срока пребывания, могли в период с 1 января по 24 февраля 2019 г. выехать в Республику Молдова без привлечения их к административной ответственности за нарушение сроков пребывания и принятия в отношении них решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в соответствии с ч. 4 и 8 ст. 26 и ч. 12, 13 и 14 ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». В отношении граждан Молдовы, которые в указанный период выехали в Республику Молдова, с 25 февраля 2019 г. будет вестись работа по пересмотру в сторону отмены или смягчения уже принятых в отношении них в соответствии с ч. 4 и 8 ст. 26 и ч. 12, 13 и 14 ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»

решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию.

В отличие от предыдущих амнистий, текущая касается и нарушений ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Предполагается, что миграционной амнистией могут воспользоваться около 170 тыс. граждан Молдавии.

В предыдущих главах были рассмотрены механизмы регулирования миграционных процессов в рамках интеграционного объединения – Европейский союз, которые относятся к совместной сфере ведения наднациональных институтов и правовых систем государств–членов. В каждом государстве–члене ЕС сформировались различные организационно-правовые модели миграционного контроля. Так, Франция в своей национальной политике реализует ассимиляционистскую модель, предполагающую отказ иммигрантов от своей прежней идентичности и полное усвоение ценностей и моделей поведения, принятых на новой родине. Политика Англии в сфере контроля миграции характеризуется плюралистической моделью, суть которой заключается в признании государством в рамках национального сообщества многочисленных общин, их права жить в своем кругу, сохраняя культурное наследие, национальные черты и обычаи. В политике Германии преобладает сегрегационная модель, в основе которой лежит принцип «права крови». Таким образом, подразумевается, что на-

ция строится на этнической, а не гражданской основе¹.

Модель миграционного контроля в России имеет свои особенности, но во многом она сходна с германской моделью.

§ 4.2. Незаконная миграция как феномен несовершенства функционирования системы управления миграционными процессами

В настоящее время в Российской Федерации принят комплекс правовых мер, направленных на противодействие незаконной миграции. Однако единый подход к толкованию феномена незаконной миграции в Российской Федерации отсутствует. Отсутствием единого понимания понятия незаконной миграции объясняются отчасти различия в количестве нелегалов на территории Российской Федерации. Например, И. В. Никитченко определяет незаконную (нелегальную) миграцию как нарушение установленных законодательством принимающего или транзитного государства правил въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территорию этих государств². Д. Н. Рылов и Ю. В. Новикова под незаконной ми-

¹ Дзьоник Д. В. Иммиграционный контроль в европейских и других зарубежных странах: организационно-правовая сущность и значение // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 4. – С. 51–52.

² Никитченко И. В. Миграционная безопасность России (криминологический аспект). М. : Издательский дом Шумиловой И. И., 2013. С. 329.

грацией понимают добровольное или вынужденное перемещение населения через государственные границы с целью перемены места пребывания или проживания, совершаемое с нарушениями законодательства, действующего на территории государства миграции¹.

А. С. Прудников и С. А. Акимова в качестве нелегальной миграции рассматривают въезд на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил либо отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утрату таких документов и необращение с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо уклонение от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, а равно нарушение правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации².

Таким образом, в качестве основного признака незаконной миграции рядом авторов выделяется нарушение порядка перемещения и пребывания иностранных граждан на территории Россий-

¹ Рылов Д. Н., Новикова Ю. В. Представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета // Миграционное право. – 2013. – № 4. – С. 38–44.

² Прудников А. С., Акимова С. А. Нелегальная миграция и административно-правовая ответственность за отдельные правонарушения в сфере миграции // *Lex russica*. – 2013. – № 9. – С. 953–960.

ской Федерации. Однако, помимо иностранцев-мигрантов, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, существует категория лиц, прибывших в Россию законно, но работающих без соответствующего разрешения/патента. Кроме того, по нашему мнению, употребление понятия нелегального мигранта к иностранному гражданину, незаконно находящемуся на территории Российской Федерации, в контексте его естественных прав не совсем уместно, так как, согласно содержанию Европейской конвенции по правам человека, человек не может быть нелегальным, при его рождении признаются все естественные права, которыми он обладает.

В новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. понятие незаконной миграции не закреплено. В тексте Концепции в качестве основного направления миграционной политики выделено совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции, а также реализация мероприятий, направленных на выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, организации незаконной миграции.

В этой связи следует обратить внимание на положения ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», согласно которой «иностраннный

гражданин или лицо без гражданства, въехавшие на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил либо не имеющие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, либо утратившие такие документы и не обратившиеся с соответствующим заявлением в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо уклоняющиеся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, а равно нарушившие правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации, являются незаконно находящимися на территории Российской Федерации и несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Между тем, к субъектам незаконной миграции, помимо иностранцев, следует отнести и российских граждан, и юридических лиц.

В настоящее время в условиях применения законодательства о миграции наблюдается тенденция к ужесточению ответственности российских граждан за нарушение миграционного законодательства, а выдворение незаконных мигрантов становится сложным и трудоемким процессом с учетом изменившейся судебной практики (например, применение ст. 8 Европейской конвенции по правам человека). Судом при вынесении правоприменительных ре-

шений должны учитываться не только семейное положение мигранта, наличие у него детей, но и ряд иных вопросов (не преследуется ли он в своей стране по политическим мотивам; не связано ли его выдворение с религиозными убеждениями и другими причинами?).

Следует отметить, что в условиях реализации требований миграционной политики наблюдается общая либерализация законодательства Российской Федерации в отношении желательных мигрантов и продолжение курса на привлечение соотечественников в Российскую Федерацию.

Отсутствие эффективной системы иммиграционного контроля является одной из проблем противодействия незаконной миграции в Российской Федерации. До настоящего времени это направление не получило правового регулирования. ФМС России были разработаны два проекта федерального закона, однако приняты они не были. Также четко не определены полномочия различных государственных органов, которые его осуществляют, в едином документе.

Таким образом, незаконная миграция является не только негативным социальным явлением, но и угрозой безопасности отдельных государств и всего мирового сообщества.

В качестве эффективных механизмов пресечения незаконной миграции рассматриваются такие правовые институты, как реадмиссия, депортация, административное выдворение и экс-

традиция. Наиболее эффективным из них является административное выдворение. Однако в настоящее время процедура выдворения отличается несовершенством при практической реализации. Детальная законодательная регламентация сочетается с отсутствием инструментария для воплощения процедуры. В результате уполномоченные органы сталкиваются с различными проблемами в ходе правоприменения. Одной из наиболее часто встречающихся является трудность установления личности иностранного гражданина, подлежащего процедуре административного выдворения.

По нашему мнению, решение данной проблемы лежит в плоскости материально-технических и информационных возможностей правоохранительных органов. Необходимо предоставить им возможность проведения в полной мере профилактических и предупредительных мероприятий. В частности, следует согласиться с авторами, предлагающими наращивание возможностей по реализации процедуры обязательного дактилоскопирования лиц, впервые посещающих Россию, до пересечения государственной границы Российской Федерации. Данная процедура с 2000 г. применяется и на уровне юрисдикции Европейского союза, где образована компьютеризированная база данных «Евродак» (Eurodac), содержащая отпечатки пальцев лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, всех прибывших, а также иностранцев, задержанных в связи с незакон-

ным проникновением на территорию государств-членов ЕС¹.

Не всегда иностранные граждане, прибывающие в Российскую Федерацию с целью трудоустройства, указывают именно данную цель въезда. Так, в 2017 г. на миграционном учете в Российской Федерации состояло 15,7 млн иностранных граждан; в 2018 г. их количество возросло до 17,7 млн чел., из них оформили патенты или разрешения на работу около 2 млн чел.² Есть вероятность, что большая часть мигрантов продолжают осуществлять трудовую деятельность нелегально, несмотря на все принимаемые меры по противодействию незаконной миграции. Высокая занятость мигрантов в теневом секторе экономики приводит к конкуренции с местным населением за рабочие места, поскольку они менее притязательны к условиям труда и размеру его оплаты. При этом сами трудовые мигранты часто оказываются вне правового поля и попадают в зависимость от коррумпированных чиновников и недобросовестных работодателей.

В целях противодействия угрозам экономической безопасности Стратегия национальной безопасности Российской Федерации предусматривает обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, обоснованное терри-

¹ Регламент от 11 декабря 2000 г. № 2725/2000 «Об учреждении «Евродак» для сопоставления отпечатков пальцев в целях эффективного применения Дублинской конвенции».

² Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2017 и 2018 гг.

ториальное распределение трудовых мигрантов, исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах¹.

Основными направлениями миграционной политики в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, являются²:

а) совершенствование правовой основы противодействия незаконной миграции, в том числе регулирование ответственности лиц за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации, в частности, за представление поддельных или подложных документов и заведомо ложных сведений, содействие их представлению либо совершение фиктивных действий для получения иностранными гражданами прав на въезд в Российскую Федерацию, пребывание (проживание), осуществление трудовой деятельности на ее территории и приобретение гражданства Российской Федерации;

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683) // Собрание Законодательств Российской Федерации. – 2016. – № 1, ч. 2, ст. 212.

² Пункт 26 Указа Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

б) совершенствование государственного контроля (надзора) в части, касающейся въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через ее территорию, пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

в) развитие инфраструктуры государственной границы Российской Федерации, в том числе оснащение ее техническими средствами, позволяющими своевременно выявлять и пресекать въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации иностранных граждан, не имеющих права на такой въезд и выезд;

г) совершенствование механизмов получения заинтересованными государственными органами информации о нахождении иностранных граждан в Российской Федерации и их перемещении по ее территории;

д) расширение использования современных биометрических технологий для идентификации личности в целях повышения эффективности государственного контроля (надзора) в сфере миграции, обеспечения общественной безопасности и предоставления государственных услуг в сфере миграции;

е) обеспечение эффективного контроля за соблюдением требований трудового законодательства и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах работодателями, привлекающими и использующими иностранных работников;

ж) совершенствование порядка исполнения решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации и их депортации, а также порядка передачи иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

з) совершенствование административных процедур в сфере миграции, в том числе внедрение электронных форм взаимодействия получателей государственных услуг с предоставляющими их органами и организациями, использование формата многофункциональных центров и иных организационных и технических решений в целях повышения прозрачности административных процедур и их защищенности от коррупции; снижения вероятности принятия необоснованных решений и допущения технических ошибок; сокращения временных, организационных и финансовых издержек, связанных с предоставлением государственных услуг и их получением;

и) обеспечение возможности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации;

к) реализация мероприятий, направленных на выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, организации незаконной миграции, торговли людьми, использования принудительного труда, в том числе

совместно с компетентными органами иностранных государств;

л) поддержание и развитие государственных информационных систем;

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

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

К сожалению, в рассматриваемой Концепции не содержатся сведения о субъектах, признанных реализовывать данные направления деятельности.

Таким образом, существуют три основные группы интересов в отношении регулирования внешней миграции, зачастую противоречащие друг другу: а) государственные; б) региональные и муниципальные; в) производственные. Нелегальная трудовая миграция является во многом следствием экономических интересов предприятий всех форм собственности, мотивированных дешевизной и социальной незащищенностью привлекаемой рабочей силы, поскольку без коррупции и лоббирования интересов бизнес-структур не-

легальная миграция резко сократилась бы. Государство не может идти на поводу этих интересов. В интересах национальной безопасности России при формировании миграционной политики необходимо учитывать, прежде всего, общенациональные интересы. Для эффективного регулирования миграционных процессов необходимо последовательно придерживаться основного принципа: все, что касается легальной миграции, упрощать и облегчать; все, что относится к нелегальной миграции, ужесточать и препятствовать.

В целях реализации Концепции законодательство Российской Федерации было дополнено следующими новеллами.

Увеличены санкции за незаконное пересечение Государственной границы и за организацию незаконной миграции. Введена уголовная ответственность за фиктивную постановку на миграционный учет иностранных граждан, регистрационный учет граждан по месту жительства и месту пребывания.

Административная ответственность за нарушение миграционного законодательства пополнилась новыми составами правонарушений (ответственность приглашающей стороны за неисполнение обязанностей по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению приглашенного иностранца; ответственность за предоставление заведомо ложных сведений о цели пребывания в Российской Федерации иностранного

гражданина при оформлении документов для въезда). В отдельных субъектах Российской Федерации (мегаполисах) введены повышенные размеры административных штрафов – усилены уже действующие санкции за представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета и за уклонение от исполнения административного наказания. Выдворение стало обязательным видом наказания при повторном правонарушении, а в столичном регионе, Санкт-Петербурге и Ленинградской области – сразу при первом правонарушении.

Конкретизирован и расширен перечень оснований, при которых иностранным гражданам не разрешается или ограничивается въезд в Российскую Федерацию, а также увеличены сроки закрытия или неразрешения въезда.

В зависимости от продолжительности незаконного пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации въезд ему закрывается на 3, 5 или 10 лет. Иностранцам и лицам без гражданства, которые незаконно находились в Российской Федерации со дня въезда более 270 суток, въезд в Российскую Федерацию ограничен максимальным сроком на 10 лет.

Также ограничена продолжительность непрерывного временного пребывания граждан, въехавших в порядке, не требующем получения визы, периодом 90 суток из каждых 180 суток. Нарушителям данных требований предусмотрен 3-летний запрет въезда.

В целях противодействия фиктивной регистрации граждан Российской Федерации в жилых помещениях, а также злоупотреблению недобросовестными собственниками и нанимателями жилых помещений своими правами внесены изменения в КоАП РФ, предусматривающие административную ответственность за нарушение правил регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации¹.

Правовое регулирование миграции и миграционных процессов напрямую связано с обеспечением национальной безопасности государства.

Можно привести некоторые примеры влияния незаконных миграционных процессов на состояние правопорядка в стране и безопасности граждан и общества.

Так, Заокский районный суд Тульской области вынес обвинительный приговор по уголовному делу в отношении бывшей работницы почты поселка Заокский Д. Шаиновой и гражданина Узбекистана И. Усмонова. Судом установлено, что Усмонов, проживавший на территории Заокского района, создал преступную группу в целях организации незаконного пребывания иностранных граждан Молдовы, Украины, Казахстана и Узбекистана на территории Заокского района Тульской области за денежное вознаграждение. В преступную группу Усмонов вовлек оператора

¹ Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

связи в почтовом отделении Заокского почтамта УФПС Тульской области Шаинову. Участники организованной группы Усмонов и Шаинова осуществили незаконную постановку на миграционный учет 28 иностранных граждан, т. е. организовали их незаконное пребывание в Российской Федерации¹.

Организация незаконной миграции зачастую связана с использованием поддельных документов: паспортов, миграционных карт, уведомлений о прибытии на место жительства, а также фиктивных заявлений собственников жилой площади о согласии на регистрацию незаконных мигрантов, доверенностей, договоров, заключаемых с работодателем.

Например, А. Жуманов, Т. Молдошев и В. Боева за денежное вознаграждение проставляли в паспорта иностранных граждан, срок пребывания которых на территории Российской Федерации истекал, и в бланки незаполненных миграционных карт поддельные отметки в виде «дата-штампов», которые свидетельствовали о пересечении этими гражданами Государственной границы Российской Федерации. С каждого иностранца, которых, по мнению следствия, было около тысячи, злоумышленники получали за услуги примерно 3 тыс. руб. В результате сообщени-

¹ В Тульской области вынесен обвинительный приговор по уголовному делу об организации незаконной миграции // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru>.

ки получили незаконный доход в размере более 2,7 млн руб.¹

К последствиям незаконной миграции относятся:

– существование рынка незаконной иностранной рабочей силы и устойчивых каналов его пополнения. Например, в результате прокурорской проверки по адресу: г. Москва, ул. Стромынка, д. 25, корп. 1 в связи с пожаром, произошедшим 30 января 2016 г. и повлекшим гибель 12 человек, установлено, что по указанному адресу располагался цех по пошиву постельных принадлежностей, где в нарушение порядка миграционного учета и осуществления трудовой деятельности иностранных граждан на территории Российской Федерации работали не менее 15 иностранных граждан. При этом нарушался режим их пребывания в России, отсутствовали документы, разрешающие осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации. Несмотря на это, мигрантам были предоставлены рабочие места, места для сна и отдыха, а также выплачивалась заработная плата²;

– развитие теневого сектора экономики за счет использования труда незаконных мигрантов. Так,

¹ В Пермском крае перед судом предстанут члены группы, организовавшие незаконную миграцию иностранных граждан // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru>.

² В Москве направлены в орган дознания материалы прокурорской проверки об организации незаконной миграции в швейном цеху на ул. Стромынка, где произошел пожар // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru>.

Королевский городской суд Московской области вынес приговор по уголовному делу в отношении А. Сайфитдинова, который организовал в складском помещении на ул. Пионерская г. Королева Московской обл. производство контрафактной алкогольной продукции под известными торговыми марками. К указанной работе он привлек восемь иностранных граждан, не имеющих разрешений на пребывание и осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации¹;

– рост этнической, интернациональной и трансграничной преступности, особенно организованных форм этих явлений. Например, участниками массовой драки 14 мая 2016 г. на Хованском кладбище г. Москвы, в результате которой погибли 3 человека, были более 40 нелегальных мигрантов². Г. Бобокулова, совершившая убийство малолетней А. Мещеряковой, работала няней в семье погибшей без разрешения на работу³;

– девальвация собственных производительных сил и деградация технологического развития производств в связи с переизбытком дешевой иностранной рабочей силы.

¹ Вынесен приговор по уголовному делу о производстве контрафактной алкогольной продукции в г. Королеве Московской области // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru>.

² Александров А., Геращенко Е. Битва за место на кладбище. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2988071>.

³ Убийство Анастасии Мещеряковой. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki>.

Незаконная миграция является результатом сложной многоуровневой детерминации, включающей различные факторы. Так, отсутствие действенного механизма квотирования иностранной рабочей силы и недостатки системы прогнозирования реальных потребностей в трудовых мигрантах стали факторами, влияющими на рост незаконной трудовой миграции.

Привлечение иностранцев к труду на основе патентов осложняется необходимостью получения для их оформления значительного количества документов и высокой для иностранцев из ближнего зарубежья стоимости процедур получения этих документов. В результате многие трудовые мигранты трансформируются в незаконных мигрантов, совершающих основную массу правонарушений. В качестве фактора, способствующего незаконной миграции, выделяется также низкий уровень социального и экономического обеспечения иностранцев, работающих в нашей стране.

Имеются недостатки и в деятельности государственных органов. Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка в своем выступлении на Координационном совещании руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, посвященном вопросам противодействия незаконной миграции, отметил: «уполномоченные ведомства не в полном объеме выполняют возложенные на них функции по контролю за въездом, пребыванием и выездом иностранных граждан.

Как следствие, сохраняется большое число нелегальных мигрантов. В результате нескоординированности действий заинтересованных ведомств определенные проблемы возникают и в вопросах административного выдворения иностранных граждан за пределы страны»¹.

Негативные явления в состоянии законности и правопорядка в миграционной сфере, острота криминальной ситуации диктуют необходимость усиления превентивных подходов в деятельности государственных органов по противодействию незаконной миграции, обеспечению комплексного воздействия на нее, включающего предупреждение противоправной миграции, борьбу с миграционными преступлениями, их минимизацию и ликвидацию.

¹ В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось Координационное совещание руководителей правоохранительных органов, посвященное вопросам противодействия незаконной миграции // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/news_events/news-252347.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование компетенции Европейского союза в сфере регулирования миграции является следствием экономической интеграции и создания общего рынка, опирающегося на четыре фундаментальные свободы, в том числе свободу передвижения лиц¹.

Создание законодательной основы в сфере миграции Европейского союза до 1997 г. (до принятия Амстердамского договора) проходило в рамках функционирования Европейского экономического сообщества в целом и между отдельными государствами-членами ЕС.

Движение в первом направлении наметилось после экономического кризиса 1970-х годов. В Едином европейском акте 1986 г. была зафиксирована цель прогрессивного установления внутреннего рынка (ст. 8а)². Маастрихтский договор 1992 г., которым была введена структура из трех опор, положил начало общеевропейскому сотрудничеству по миграции, включив иммиграцию в круг вопросов, пред-

¹ Пункт «с» ст. 3 Римского договора об образовании Европейского экономического сообщества 1957 г.: внутренний рынок, характеризующийся отменой препятствий свободному передвижению товаров, лиц, услуг и капиталов между государствами-членами // Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community. OJ C 321 E/37, 29.12.2006.

² Потемкина О. Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. М.: МОО Ассоциация европейских исследований, 2002. С. 7.

ставляющих для государств—членов общий интерес.

Параллельно с процессом коммунитаризации миграционной политики развивалось сотрудничество государств в рамках так называемых Шенгенских соглашений¹, обусловленное невозможностью достижения согласия относительно отмены проверок на внутренних границах между всеми государствами—членами Европейских сообществ.

В 1997 г., с принятием Амстердамского договора, два обозначенных процесса слились воедино, поскольку Амстердамский договор впервые отнес вопросы иммиграции к совместной компетенции ЕС и государств—членов, к кругу вопросов общей политики, решения по которым должны приниматься на основе «метода сообществ». Вопросы иммиграции, виз, убежища и некоторые другие составили раздел IV Амстердамского договора (ст.ст. 61–63). Шенгенские достижения были введены в право ЕС посредством протокола² к данному договору. При этом положения о миграции оказались разделены между «первой» и «третьей опорами».

¹ Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германия и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах от 14 июня 1985 г.; Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германия и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах от 19 июня 1990 г. См.: Шенгенские соглашения. М. : Антэя, 2000.

² OJ C 321 E/191, 29.12.2006.

Ниццкий договор от 26 февраля 2001 г., как и Амстердамский договор, предусмотрел введение к 1 мая 2004 г. метода сообществ при принятии решений по вопросам иммиграции, что не было сделано в течение действия двух договоров.

Лиссабонский договор ликвидировал структуру из «трех опор» и отнес политику по вопросам границ, убежища и иммиграции к пространству свободы, безопасности и правосудия, выделив ее регулирование в одноименную главу 2 (ст.ст. 77–80) раздела V Договора о функционировании Европейского союза. Он предусмотрел принятие решений квалифицированным большинством голосов, а также постепенное учреждение единой политики в данной сфере.

Документы программного характера – так называемые акты «мягкого права», лежащие в основу разработки и принятия норм вторичного права ЕС по вопросам миграции, регулярно принимаются с 1999 г. и охватывают вопросы свободы, безопасности и правосудия в целом¹, а также отдельно проблемы миграции, как, например, одобренный 15–16 октября 2008 г.

¹ Например, в заключениях заседания Европейского совета, состоявшегося 26–27 июня 2014 г., Европейский совет определил стратегические направления развития пространства свободы, безопасности и правосудия на ближайшие годы (2015–2020 гг.), указав, что государства–члены и ЕС должны предпринять согласованные меры в отношении ведения политик убежища, иммиграции, охраны границ, полицейского и судебного сотрудничества // European Council, 26/27 June 2014, Conclusions. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf.

Европейский пакт об иммиграции и убежище¹.

С 2005 г. в Европейском союзе разрабатываются документы так называемого глобального подхода применительно к отдельным регионам мира, как, например, обновленный Глобальный подход к миграции и мобильности 2011 г.

Свободное передвижение людей является одним из основных принципов Маастрихтского договора, положившего начало созданию Европейского союза. Вместе с тем, если обратиться к результатам проводимых исследований по выстраиванию модели функционирования ЕС, можно согласиться с обоснованностью придания вопросам миграции существенного значения.

Таким образом, в настоящее время ЕС является в определенном смысле и ограниченном объеме самостоятельным субъектом создания правовых норм по вопросу о въезде граждан третьих государств на его территорию и перемещении граждан ЕС по территории ЕС, что ЕС является моделью, в том числе относительно регулирования вопросов передвижения лиц, которой пытаются следовать государства других регионов в осуществлении ими собственных интеграционных устремлений.

Безусловно, на процесс формирования правовой системы ЕС в части регулирования отношений

¹ Presidency Conclusions, document 14368/08. The Pact itself is in document 13440/08.

в сфере миграции оказали влияние и нормы международного права. Так, в 1991 г. Европейский Суд по правам человека установил принцип, по которому лиц, ищущих убежище, нельзя возвращать в страну, где они подвергались бы опасности преследования. Положения Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод 1950 г. по таким вопросам, как задержание, право на семейную жизнь и право на эффективные средства судебной защиты, также были рекомендованы для применения в отношении ищущих убежище лиц и беженцев.

В свою очередь, деятельность Европейского союза расширяет права беженцев и лиц, ищущих убежище.

Деятельность ЕС и стран, входящих в «шенгенскую зону», по противодействию нелегальной иммиграции получила новый импульс в мае 1999 г., когда по Амстердамскому договору в ведение Европейского союза перешли некоторые вопросы юстиции и внутренних дел (визовая политика, убежище, иммиграция и другие направления политики, связанной со свободным передвижением лиц). Для ЕС открылась возможность развивать стратегию борьбы с нелегальной иммиграцией в новом институциональном и правовом формате. Институты ЕС начали интенсивную работу по различным аспектам этой стратегии: визовой политике и практике, институту политического убежища, контролю на внешних границах, репатриации и реадмиссии.

В систему норм права, регулирующих вопросы миграционных отношений, на уровне ЕС входят международные, наднациональные (коммунитарные) и национальные правовые акты.

В 2003 г. Европейская комиссия разработала документ «О политике иммиграции, интеграции и занятости», где отмечается, что основные цели интеграционной политики стран ЕС по отношению к иммигрантам одни и те же – использование возможностей для предоставления им оплачиваемой работы и развития их индивидуальной деятельности, а также создание условий для активного участия иммигрантов во всех сферах жизни принимающих стран¹. В целях реализации указанной позиции институтами ЕС были приняты отдельные нормативные правовые акты, например Директива Совета ЕС 2004/43 «О реализации принципа равного отношения между лицами независимо от их расового или этнического происхождения», положения которой были имплементированы в национальное законодательство государств-членов. Анализ норм, регламентирующих вопросы миграции в ЕС, позволяет сделать вывод, что миграционная политика в ЕС создает условия для легальной мигра-

¹ Трыканова С. А. Актуальные проблемы миграционной политики и права ЕС // Международный журнал международного права. – 2009. – № 4. – С. 183.

ции. Об этом свидетельствуют положения, регулирующие порядок въезда на территории государств–членов ЕС высококвалифицированных специалистов, интеграция всех проживающих там мигрантов в рамках единого правового пространства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. – 1995. – 5 апр.; – 1998. – 10 дек.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом № 1» (Подписан в г. Париже 20.03.1952 г.), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963 г.), «Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22.11.1984 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Конвенции о статусе беженцев (заключена в г. Женеве 28.07.1951 г.) URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml.

4. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17, ст. 291; Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1994. – № 12.

5. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят

16.12.1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17, ст. 291; Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1994. – № 12.

6. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (заключена 18.12.1990 г.) // Советский журнал международного права. – 1991. – № 3–4. – С. 136–172.

7. Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 40, ст. 3882.

8. Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах (принята 71-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 19 сентября 2016 г.) // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org>.

9. Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (CETS № 197) (заключена в г. Варшаве 16.05.2005 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Учредительные договоры Европейского союза

1. Договор о функционировании Европейского союза (вместе со «Списком, предусмотренным в статье 38...», «Заморскими странами и терри-

ториями, к которым применяются положения части четвертой Договора...») (подписан в г. Риме 25.03.1957 г.) (с изм. и доп. от 13.12.2007) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Договор о Европейском союзе (подписан в г. Маастрихте 07.02.1992 г.) (с изм. и доп. от 13.12.2007) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Договор, изменяющий Договор о Европейском союзе, и Договоры, учреждающие европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты (Амстердамский договор) // Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, as signed in Amsterdam on 2 October 1997. URL: https://europa.eu/europeanunion/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf.

4. Договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, и Договоры, учреждающие европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты (подписан в г. Ницце 26.02.2001 г.) // Treaty of Nice (10 March 2001) // ОJ C 80.

5. Договор, изменяющий Договор о Европейском союзе, и Договор, учреждающий Европейское сообщество (Лиссабонский договор) // СПС «КонсультантПлюс».

6. Хартия Европейского союза об основных правах 2000 года (принята в г. Страсбурге 12 декабря 2007 г.) // Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора

с комментариями / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Инфра-М., 2012.

Нормативные правовые акты Европейского союза

1. Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах (Шенгенское соглашение) (заключено в г. Шенгене 14.06.1985 г., принято в г. Брюсселе 13.07.2009 г.).

2. Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах (Шенгенская конвенция) (заключена в г. Шенгене 19.06.1990 г.).

3. Регламент № 2016/399 Европейского парламента и Совета Европейского союза «О Кодексе Союза о правилах, регламентирующих передвижение людей через границы (Шенгенский кодекс о границах) (кодификация)» (принят в г. Страсбурге 09.03.2016 г.) (с изм. и доп. от 14.09.2016).

4. Регламент № 810/2009 Европейского парламента и Совета Европейского союза «Устанавливающий Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс)» (принят в г. Брюсселе 13.07.2009 г.).

5. Директива 2001/40/ЕС от 28 мая 2001 г. «О взаимном признании решений о выдворении граждан третьих стран».

6. Директива № 2003/86 «О праве на семейное воссоединение».

7. Директива 2003/110/ЕС от 25 ноября 2003 г. «О содействии транзиту в рамках мер по выдворению воздушным путем» и Решение от 29 апреля 2004 г. «Об организации совместных авиарейсов в целях выдворения с территории двух или более государств–членов граждан третьих стран, являющихся объектом мер по выдворению на территории двух или более государств–членов».

8. Директива 2008/115/ЕС от 16 декабря 2008 г. «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах–членах к возврату незаконно пребывающих граждан третьих стран».

9. Директива 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 г. «О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе».

10. Директива № 2011/95 от 13 декабря 2011 г. о стандартах квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве лиц, пользующихся международной защитой, для единого статуса беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также для содержания предоставляемой защиты.

11. Директива 2004/114/ЕС от 13 декабря 2003 г. «Об условиях допуска граждан третьих стран в целях образования, обмена учащимися, неопла-

чиваемой профессиональной подготовки или волонтерской деятельности» и Директива 2005/71/ЕС от 12 октября 2005 г. «О специальной процедуре допуска граждан третьих стран в целях научных исследований».

12. Регламент от 15 февраля 2003 г. № 343/2003 «Об установлении критериев и механизмов определения государства–члена, ответственного за рассмотрение прошения об убежище, представленного в одном из государств–членов гражданами третьих стран».

13. Регламент Европейского парламента и Совета от 15 марта 2006 г. № 562/2006 устанавливающий Кодекс Сообщества о правилах, регулирующих передвижение людей через границы (Шенгенский кодекс о границах).

14. Директива № 2004/38 «О праве граждан ЕС и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств–членов».

Учебная и научная литература

1. Антюшина Н. Миграционный кризис в Европе: североевропейский аспект // Экономист. – 2016. – № 3.

2. Бирюков М. М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. – М. : Научная книга, 2009.

3. Безопасность Европы / под ред. В. В. Журкина. – М. : Весь Мир, 2011.

4. Бекашев Д. К., Иванов Д. В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции : монография. – М. : Проспект, 2015.

5. Борко Ю. А. Европейский союз в XXI веке: текущие дела и фундаментальные проблемы // Современная Европа. – 2015. – № 3.

6. Введение в право Европейского Союза: учебное пособие / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Эксмо, 2006.

7. Волох В. А. Вынужденная миграция в Европе: состояние, проблемы, пути оптимизации управления и миграционного законодательства в России // Общенациональный научно-политический журнал. Власть. – 2016. – № 1.

8. Волеводз А. Г. Учреждения и органы Европейского союза по судебному и полицейскому сотрудничеству: учебное пособие. – М. : Европейский учебный институт при МГИМО(У) МИД России, 2010.

9. Год планеты: экономика, политика, безопасность. – М. : Идея-Пресс, 2015.

10. Год планеты: экономика, политика, безопасность. – М. : Идея-Пресс, 2016.

11. Егорова Е. Н. Правовые аспекты регулирования трудовой миграции граждан из третьих стран на территории Европейского союза // Миграционное право. – 2017. – № 2.

12. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека : учебник для студентов вузов / отв. ред Л. М. Энтин. –

3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2011.

13. Зинченко Н. Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. – М. : Научная книга, 2011.

14. Иванов Д. В. Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – М. : БИ, 2010.

15. Киселева Е. В. Международно-правовое регулирование миграции. – М. : РУДН, 2012.

16. Киселева Е. В. Двойное измерение системности международно-правового регулирования миграции // Закон и право. – 2014. – № 5. – С. 110–112.

17. Киселева Е. В. Место миграции в целях развития тысячелетия // Закон и право. – 2014. – № 6. – С. 99–101.

18. Киселева Е. В. Системность международно-правового регулирования миграции на примере реадмиссии // Закон и право. – 2015. – № 5. – С. 32–34.

19. Кажаяева О. С. Институт реадмиссии в международном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014.

20. Миграционные проблемы в Европе и пути их решения. – М. : Ин-т Европы РАН, 2015.

21. Нигматуллин Р. В. О противодействии угрозам и вызовам с позиции современного международного права // Юридический мир. – 2016. – № 11.

22. Потемкина О. Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. – М. : Гриф и К, 2011.

23. Потемкина О. Ю. Иммиграционная политика Европейского союза: проблемы и перспективы : монография. – М. : Рус. сувенир, 2010.

24. Референдум о членстве Британии в Евросоюзе: ход, итоги и последствия. – М. : Ин-т Европы РАН, 2016.

25. Судоплатов П. А. Миграционная политика стран Евросоюза. – М. : Ин-т соц.-полит. исслед. РАН, 2006.

26. Социальное государство в странах ЕС: прошлое и настоящее / [А. В. Авилова и др.]; под ред. Ю. Д. Квашина. – М. : ИМЭМО РАН, 2016.

27. Социальное развитие Европы: проблемы и перспективы. – М. : Ин-т Европы РАН, 2016.

28. Современная Европа: 60 лет после Римских договоров : сборник статей. – М. : Ин-т Европы РАН, 2017. Ч. 1.

29. Трыканова С. А. Особенности сравнительных исследований актуальных проблем организационно-правового регулирования миграции в России и Европе // Закон и право. – 2010. – № 5. – С. 77–79.

30. Франция на пороге перемен: экономика и политика в начале XXI века : сборник статей по итогам всерос. науч. конф. – М. : ИМЭМО РАН, 2016.

31. Шурухнова Д. Н. Многостороннее межгосударственное полицейское сотрудничество в условиях интеграции на европейском и постсоветском пространствах. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018.

32. Энтин Л. М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. – М. : Аксиом, 2009.

33. Ястребова А. Ю. Международно-правовое регулирование миграции: эволюция, основы, миграционные приоритеты Российской Федерации и стран Европейского союза // Международное право и международные организации. – 2012. – № 1.

Интернет-ресурсы

Официальный сайт МИД России. Россия-ЕС. URL: <http://www.mid.ru>.

Официальный сайт ЕС. URL: <http://europa.eu>.

База данных законодательства Европейского Союза. URL: <http://eur-lex.europa.eu>.

Официальный сайт интернет-журнала «Вся Европа». URL: <http://alleuropalux.org>.

Официальный сайт Европейской комиссии. URL: <http://ec.europa.eu>.

Официальный сайт Суда ЕС. URL: <http://curia.europa.eu>.

Официальный сайт Европола. URL: <http://europol.eu>.

Монография

Ирина Викторовна Потапенкова,
кандидат юридических наук, доцент

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ С НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИЕЙ



Редактор *Васильевых Е. М.*

Корректор *Степанова А. А.*

Компьютерная верстка *Киселева М. Е.*

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

Подписано в печать
Заказ № 1807

Формат 60×84 1/16
Цена договорная

Тираж 56 экз.
Объем 5,52 уч.-изд. л.
10,0 усл. печ. л.
