

МВД России
Санкт-Петербургский университет

**МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ В РОССИИ
И ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

Учебно-практическое пособие

Санкт-Петербург
2018

УДК 342.951
ББК 67.401
М 57

М 51 **Миграционная ситуация в России и государствах – участниках Содружества Независимых Государств:** учебно-практическое пособие. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2018. – 102 с.

ISBN 978-5-91837-106-0

Авторский коллектив:

Лампадова С.С. (введ., гл. 1, 2, 4, закл., прилож.); *Воронина О.В., Сахарова Т. А.* (гл. 3); *Козлов А.П.* (прилож.).

Учебно-практическое пособие посвящено исследованию миграционной ситуации в России и государствах – участниках Содружества Независимых Государств. В нем анализируется институт миграции как объект правового регулирования и научного осмысления. Рассматриваются концептуальные подходы к регулированию миграционных процессов в Российской Федерации. На основе статистических данных характеризуется миграционная ситуация, исследуются современное состояние и перспективы сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в данной сфере.

Предназначено для преподавателей, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, а также для использования в практической деятельности сотрудниками полиции.

УДК 342.951
ББК 67.401

Рецензенты:

Рыдченко К.Д., кандидат юридических наук
(Воронежский институт МВД России);

Попов А.И., кандидат юридических наук
(Рязанский филиал Московского университета МВД России)

ISBN 978-5-91837-106-0

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2018

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. МИГРАЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАУЧНОГО ОСМЫСЛЕНИЯ	5
1.1. <i>Современные подходы к пониманию миграции</i>	5
1.2. <i>Сущность и факторы миграции людей</i>	22
Глава 2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	26
2.1. <i>Стратегические и концептуальные приоритеты обеспечения миграционной безопасности Российской Федерации</i>	26
2.2. <i>Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации – предварительные результаты и проблемы реализации</i>	34
Глава 3. МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ	52
3.1. <i>Миграционная ситуация в Азербайджанской Республике</i>	52
3.2. <i>Миграционная ситуация в Республике Армения</i>	54
3.3. <i>Миграционная ситуация в Республике Беларусь</i>	56
3.4. <i>Миграционная ситуация в Республике Казахстан</i>	59
3.5. <i>Миграционная ситуация в Кыргызской Республике</i>	60
3.6. <i>Миграционная ситуация в Российской Федерации</i>	61
3.7. <i>Миграционная ситуация в Республике Таджикистан</i>	63
Глава 4. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ В РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ	66
4.1. <i>Консультативные и советательные органы Содружества Независимых Государств по вопросам миграции</i>	66
4.2. <i>Перспективы сотрудничества в сфере миграции государств- участников Содружества Независимых Государств</i>	74
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	80
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	82
<i>Приложение №1. Миграция в Азербайджанской Республике</i>	86
<i>Приложение №2. Миграция в Республике Армения</i>	88
<i>Приложение №3. Миграция в Республике Беларусь</i>	93
<i>Приложение №4. Миграция в Республике Казахстан</i>	97
<i>Приложение №5. Миграция в Кыргызской Республике</i>	99
<i>Приложение №6. Миграция в Российской Федерации</i>	100

ВВЕДЕНИЕ

Потребность государства в миграции определяется ее потенциалом для социально-экономического развития страны. Вместе с тем существенное влияние на государственность оказывают культурные, этнические и политические аспекты миграции. В силу этого миграция становится одним из элементов национальной безопасности. В зависимости от степени актуальности и остроты данного явления общественной жизни в конкретные исторические периоды она может по-разному рассматриваться в ряду государственных приоритетов.

В учебно-практическом пособии раскрыта сложившаяся на текущий момент миграционная ситуация в государствах-участниках СНГ через призму потребности в обеспечении Российской Федерацией собственной миграционной безопасности. Учтены последние законодательные новеллы, в том числе КоАП РФ, федеральных законов «О полиции», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан», «О вынужденных переселенцах», «О беженцах», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», указа Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» и др.

Содержание учебно-практического пособия будет способствовать эффективности изучения и преподавания учебных дисциплин, предметом которых выступают миграционные отношения, а также проведения занятий с сотрудниками органов внутренних дел в рамках профессиональной служебной подготовки и в практической деятельности подразделений полиции. Может использоваться при разработке нормативных правовых актов и проведении научных исследований указанной проблематики.

Материал разработан на основе отчета о научно-исследовательской работе «Миграционная ситуация в России и государствах-участниках СНГ», выполненной Санкт-Петербургским университетом МВД России в соответствии с п. 1.2. Плана работы Научно-консультативного совета при Совете Министров внутренних дел государств-участников Содружества Независимых Государств на 2017 год.

Глава 1
**МИГРАЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И НАУЧНОГО ОСМЫСЛЕНИЯ**

1.1. Современные подходы к пониманию миграции

В общеупотребимом значении термин «миграция» (от лат. *migratio*) означает перемещение или переселение. Миграция представляет собой сложное явление, изучению которого ученые зарубежной и отечественной научных школ посвящают свои труды в течение уже многих десятилетий.

Еще в 1885 году английский ученый Эрнст Георг Равенштайн опубликовал свои первые работы, посвященные изучению миграции населения, определив это явление как «временное или постоянное изменение места жительства человеком»¹. Позднее в теорию миграции внесли свой вклад такие зарубежные специалисты, как С. Стоффер, Дж. Кингсли Зипф, Эверетт С. Ли, В. Зелински, Д. Массей и др.

В российской науке этот феномен исследовали Л. Л. Рыбаковский, Ж. А. Зайончковская, Е. В. Тюрюканова, Г. С. Витковская, С. Н. Градировский, М. Л. Тюркин и др.

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

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

Вместе с тем наиболее адекватным, как представляется, является иной подход Л. Л. Рыбаковского к данному определению, согласно которому это территориальные перемещения, совершающиеся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности,

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

регулярности и целевой направленности, представляющие собой миграцию в широком значении этого слова¹.

Косвенным подтверждением этого является содержательная часть российского миграционного законодательства. К нему традиционно относятся нормы, регулирующие вопросы как временного перемещения, так и постоянного переселения российских граждан, а также иностранных граждан и лиц без гражданства.

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

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

К основным признакам деления миграционных потоков на виды относятся:

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

Миграционные потоки также принято делить по способу вовлечения и законности.

Анализ литературы свидетельствует о том, что авторские подходы к понятию и содержанию отдельных видов миграции, хотя и отличаются некоторыми нюансами, но в целом они идентичны.

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

Говоря о *постоянной миграции*, следует иметь в виду миграцию на постоянное место жительства. Такая миграция по своему характеру может быть как международной, так и внутренней. Ее отличитель-

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

² Там же.

ная черта в том, что она предполагает смену постоянного места жительства. Такая миграция является предпочтительной с точки зрения государственной политики. Именно она вносит наиболее существенный вклад в демографическую ситуацию в стране.

Временная миграция представляет собой международную или внутреннюю миграцию, которая совершается на определенный период времени без перемены постоянного места жительства. Целями такой миграции, как правило, выступают работа (временная трудовая миграция), учеба (образовательная миграция) и т. д.¹ Временную миграцию принято делить на два подвида – долгосрочную и краткосрочную. *Долгосрочная миграция* предполагает нахождение мигранта вне пределов своего обычного места жительства более одного года. *Краткосрочная миграция* совершается на непродолжительный срок (мигрант находится до одного года за пределами своего обычного места жительства). При этом в законодательстве отмечается, что перемещения с рекреационными целями, на лечение или в краткосрочные командировки к миграции не относятся².

Кроме того, краткосрочная миграция подразделяется на регулярную и нерегулярную. *Регулярная (маятниковая) миграция* предполагает ежедневные перемещения людей из одного населенного пункта в другой. Например, в случае учебы или работы. Подобная миграция может также иметь международный характер. Речь, в основном, идет о жителях приграничных регионов, проживающих в одном государстве, а работающих в другом. К *нерегулярной миграции* относят сезонную, вахтовую и др. Следует отметить, что временная миграция в наиболее чувствительна к социально-экономическим и политическим процессам, протекающим в государстве. Одновременно, ввиду более высокой по сравнению с постоянной миграцией интенсивности, она способна оказывать значительное влияние на обстановку в стране. При этом воздействие может быть как положительным, так и отрицательным. Организованная трудовая миграция способна стабилизировать экономику государства в целом и отдельных его регионов. Незапланированная трудовая миграция или вынужденная, особенно приобретающая массовый характер, дестабилизирует обстановку на территории прибытия, порождают ксенофобию и другие негативные социальные явления.

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. (п. 5б) // СПС «КонсультантПлюс»

² Там же, пп. «в», «д» п. 5.

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

Наиболее распространенным видом, как на территории Российской Федерации, так и всего мирового пространства, на протяжении последних десятилетий продолжает оставаться *экономическая миграция*. Причем её странами-донорами в Россию, как правило, выступают государства-участники СНГ. Целями такой миграции являются приобретение материальной выгоды, повышение уровня благосостояния. В экономической миграции выделяется два основных подвида – трудовая и коммерческая. *Трудовая миграция* – это временное перемещение трудоспособного населения с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг) как внутри страны, так и между странами. Применительно к трудовой миграции в российском праве сформулирован ряд понятий и определений. Так, согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации (далее по тексту – Концепция), под внешней трудовой миграцией понимается добровольное перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Российской Федерации, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности¹. В определении, вопреки высказываемому отдельными общественными деятелями и учеными мнению, подчеркивается добровольный (не вынужденный) характер трудовой миграции, что позволяет развивать миграционные отношения на территории Российской Федерации, руководствуясь принципом защиты национального рынка труда. Также Концепция впервые на законодательном уровне закрепила в Российской Федерации и понятие *сезонной трудовой миграции* как вида трудовой миграции иностранных граждан, работа которых по своему характеру зависит от сезонных условий и осуществляется только в течение части года².

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

¹ Там же.

² Там же, пп. «к» п. 5.

Проблема трудовой миграции имеет настолько сложный многоаспектный и порой конфликтный характер, что предпринимаемые для ее решения меры, затрагивающие как интересы государств, так и права и свободы граждан, нередко противоречат друг другу.

Специфика проблемы трудовой миграции на постсоветской территории состоит в том, что во времена существования СССР она подпадала под определение внутренней миграции. Теперь же, по сути, то же самое явление рассматривается как внешняя миграция между государствами – участниками СНГ. Из всех государств содружества Россия является крупнейшим импортером рабочей силы. Другим государствам содружества в процессе трудовой миграции присуща роль, преимущественно, экспортеров трудовых ресурсов.

Существуют определенные географические зоны, привлекающие мигрантов. Это крупные города, экономически благополучные и приграничные регионы, через которые наиболее активно осуществляются торгово-экономические операции. В результате, на территории государства возникает дисбаланс трудовых мигрантов, что порождает незаконную миграцию.

Одновременно следует отметить, что ситуация, спровоцированная экономическим кризисом и спадом производства, существенно снизила уровень занятости мигрантов. Отсутствие возможности найти работу создает дополнительные условия для вовлечения их в противоправную деятельность, способствует обострению криминальной ситуации в стране.

Основными сферами приложения труда незаконных мигрантов в России в первую очередь являются строительно-монтажные и ремонтные работы, коммерческая деятельность и сфера оказания услуг. В центральных регионах и крупных городах – частный извоз, ремонт, строительство, общественное питание, некоторые виды других услуг. В сельских регионах – сезонные строительные и сельскохозяйственные работы.

Основной контингент незаконно занятых иностранных граждан, как правило, составляют следующие группы:

- иностранцы, обучавшиеся ранее в учебных заведениях России и после завершения учебы не пожелавшие вернуться на родину;

- иностранцы, работавшие в России по межгосударственным соглашениям и контрактам, по разрешениям, выдававшимся ГУВМ МВД России и подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России регионального уровня, срок действия

которых уже истек, но не имеющие желания или возможности выехать из страны;

– транзитные мигранты, въезжающие в Россию легально по транзитным визам с целью проследовать в одну из стран Европы, но по тем или иным причинам «оседающие» на длительный срок в нашей стране;

– иностранцы, попадающие на территорию России незаконно, минуя паспортный и иммиграционный контроль, пользуясь значительной протяженностью и необустроенностью государственной границы на востоке страны;

– иностранцы, прибывающие в Россию легально по действительным туристическим документам, частным приглашениям, гостевым и служебным визам, на учебу и как сопровождающие члены семьи, но с иной целью, нежели указанная при их оформлении (чаще всего с целью занятия «челночным» или мелким бизнесом либо незаконной экономической деятельностью, включая криминальную);

– граждане стран СНГ, въезжающие в Россию легально (безвизовый въезд), в основном с экономическими целями, реализуемыми зачастую в рамках неформальной занятости, зачастую, без надлежащей постановки на учет по месту пребывания.

В целях упорядочения миграционных процессов российским государством был предпринят ряд шагов. Принятые законы упростили порядок приема иностранных граждан на работу, выдачу разрешений на временное проживание и пребывание. Изменения коснулись главным образом мигрантов из сопредельных государств бывших союзных республик СССР. В то же время, сегодня уже заметно, что произведенными реформами кардинальным образом не удалось изменить ситуацию в сфере трудовой миграции. Очевидна необходимость дальнейшего совершенствования и развития, как законодательства, так и правоприменительной практики в этом направлении.

Достижение этой цели возможно за счет концентрации усилий на формировании и дальнейшем развитии единой системы организованного привлечения и использования иностранных работников в Российской Федерации. Подобные задачи сейчас стоят практически перед каждым из европейских государств.

Суть организованного привлечения иностранной трудовой силы состоит прежде всего в осуществлении государственного регулирования внешней трудовой миграции. Основным критерием такого регулирования выступает отбор и привлечение только таких иностранных граждан, которые обладают профессией, квалификацией, здоро-

вьем и другими характеристиками, которые будут востребованы в нашей стране. России, таким образом, надлежит сделать акцент на тех мигрантах, которые нужны государству и могут достаточно легко интегрироваться в жизнь российского общества. Они должны направляться на работу в те регионы, имеющие дефицит рабочей силы, и четко в требуемом количестве. Это позволит избежать стихийности и хаотичности миграционных процессов и взять их под государственный контроль, установив систему правил, обеспечивающих определенный порядок прибытия и дальнейшего пребывания мигрантов на территории, включая осуществление ими трудовой деятельности.

В идеале, в результате последовательного реформирования системы привлечения и использования иностранных трудовых мигрантов в Российской Федерации, она должна окончательно приобрести свойство адресности: прибывающий в Российскую Федерацию иностранный гражданин еще до пересечения российской границы должен знать, куда конкретно он едет, и каковы условия осуществления им трудовой деятельности. Осведомленность иностранного работника должна распространяться как на общие правила осуществления трудовой деятельности в государстве пребывания, так и на условия его работы у конкретного работодателя. Ответственность за это следует возложить на приглашающую сторону. Этому должен предшествовать договорной процесс между работником и его потенциальным работодателем. Кроме того, целесообразно предусмотреть предварительное заключение трудового договора между сторонами конкретных трудовых отношений, предусматривая обоюдную ответственность сторон. Это будет гарантировать работодателю получение необходимого ему работника, а работнику – трудоустройство.

Для того чтобы в полной мере реализовать на практике данную идею необходимо создание эффективной инфраструктуры, посредством которой будет исполняться законодательство по организованному привлечению иностранных работников. Одной из таких форм являются «миграционные окна (терминалы)». Начальной стадией работы таких терминалов стало обеспечение возможности для иностранных работников в одном месте встать на учет, получить ИНН, медицинскую справку и страховку, расквартироваться. В последствие миграционные терминалы должны будут полностью перейти к организованному набору иностранной рабочей силы: заявки работодателей (после их проверки на предмет наличия специалистов искомой профессии и квалификации среди граждан Российской Федерации)

либо через посольства, либо напрямую направляются в страну-донор иностранной рабочей силы. Там в соответствии с заявленными критериями организуется работа по подборке конкретных людей.

Следует отметить, что при реализации программы по организованному привлечению и использованию иностранных работников не обойтись без сотрудничества с иностранными государствами, в первую очередь сопредельными. Каждое государство заинтересовано в создании прозрачного механизма привлечения их граждан к трудовой деятельности на территории другого государства. Это позволит эффективно осуществлять защиту своих сограждан в государстве пребывания.

Реализация данной концепции осуществляется за счет заключения многосторонних или двухсторонних международных договоров в сфере трудовой миграции. Особенно актуальна данная инициатива в приграничных субъектах Российской Федерации. Подобные договоры уже существуют¹, правда, они, пока что, носят региональный характер.

Следует отметить, что данные требования в настоящее время в определенной степени предъявляются к трудовой миграции. Некоторые из них уже задекларированы в законодательстве, отдельные – применяются на практике. На сегодняшний день задача состоит в том, чтобы создать единообразный механизм реализации данных норм, восполнить имеющиеся пробелы в правовом регулировании трудовой миграции. Данный механизм должен стать предельно простым и при этом надежным и эффективным. Только так трудовая миграция в Российской Федерации из стихийной и незаконной станет прогнозируемой, соответствующей реалиям жизни в государстве.

Организация цивилизованной миграции, то есть создание условий для повышения миграционной привлекательности Российской Федерации, с одной стороны, и противодействие незаконной миграции, с другой, – направлена на реализацию стратегического курса Правительства Российской Федерации в части стабилизации общей

¹ См., например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Российской Федерации, в Республике Узбекистан и трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Республики Узбекистан, в Российской Федерации; Соглашение между правительством республики Белоруссия, правительством республики Казахстан и правительством Российской Федерации о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей и др.

численности населения и содействия устойчивому социально-экономическому развитию страны.

Образовательная или учебная миграция означает переезд на новое место с целью получения или продолжения образования¹. Она всегда носит временный характер и обусловлена сроком обучения, а также успехом в освоении образовательной программы.

Образовательная миграция традиционно относится к поощряемым видам миграции и расценивается во всем мире как эффективный инструмент решения демографических проблем и социально-экономического развития государства.

В Концепции демографической политики Российской Федерации до 2025 года² отмечается, что одним из приоритетных задач любого государства является привлечение квалифицированных специалистов, которые способствуют экономическому росту и благосостоянию принимающих государств. Уровень конкуренции среди стран за таких специалистов чрезвычайно высок. Поэтому среди стратегических задач в сфере миграции Российская Федерация отводит важное место созданию условий и механизмов для привлечения на долгосрочной основе необходимых для экономики квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских образовательных организаций профессионального образования, на постоянное место жительства в Россию, молодежи из иностранных государств для обучения и стажировки в России с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании учебы.

В свою очередь, Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года еще в 2008 году указала на «необходимость увеличения доли иностранных студентов, обучающихся в России, до 5% общего числа студентов, создание условий для подготовки в образовательных учреждениях обучающихся из государств – участников СНГ»³.

Следует отметить, что по формальным признакам задачу, сформулированную Концепцией долгосрочного социально-экономического развития, государство выполнило. Удельный вес иностранных студентов в общей численности студентов Российской Федера-

¹ См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (пп. «в» и «д» п. 5).

² Утв. указом Президента РФ от 09.10.2007 № 1351.

³ Утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.

ции уже в 2016/2017 учебном году составил 6,2 %. Основными странами, обеспечивающими Российскую Федерацию учебными мигрантами, являются Казахстан, Туркменистан, Беларусь, Азербайджан, Таджикистан. Таким образом, доля граждан стран бывшего СССР составляет около 97% от общего числа иностранных образовательных мигрантов¹.

Вместе с тем необходимо учитывать, что миграционные ресурсы государств – участников СНГ, ориентированные на Российскую Федерацию, в перспективе будут уменьшаться. В этой связи Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации как система взглядов на миграцию сформулировала предпосылки и направления государственно-правового проектирования образовательной миграции в Российской Федерации на период до 2025 года: «Слабо используется миграционный потенциал российской системы образования. Образовательная (учебная) миграция – источник квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан. Законодательные ограничения для занятости во время обучения и после его завершения снижают привлекательность получения образования в России для иностранных студентов» (ст. 16).

Решение задачи содействия образовательной миграции и поддержки академической мобильности государство видит в последовательной реализации мероприятий, направленных:

– на создание условий для обучения в российских образовательных организациях иностранных студентов вне зависимости от гражданства и места проживания. Сегодня приходится констатировать, что российский рынок образовательных услуг ограничен. Он ориентирован, в большей степени, на русскоговорящих иностранных студентов. Студенты, не владеющие в совершенстве языком преподавания, ограничены в возможностях использования всего арсенала учебно-методической и научной литературы, необходимой для освоения основной образовательной программы, ввиду отсутствия, в большинстве случаев, ее переводов на национальные языки обучающихся;

– увеличение контингента студентов в образовательных организациях профессионального образования из числа иностранных граждан, преимущественно граждан государств – участников СНГ;

¹ Россия в цифрах 2017. Официальное издание // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_11/IssWWW.exe/Stg/d01/08-13.htm

- совершенствование условий пребывания в Российской Федерации иностранных студентов, их социально-культурной адаптации, медицинского страхования, обеспечения безопасности;
- экспорт российских образовательных услуг в страны – источники массовой миграции в Российскую Федерацию;
- предоставление иностранным студентам, обучающимся в Российской Федерации, права заниматься трудовой деятельностью в период обучения на тех же основаниях, что и российским студентам;
- предоставление возможности иностранным гражданам работать по полученной специальности в Российской Федерации непосредственно после завершения обучения в российских образовательных организациях профессионального образования;
- создание центров довузовской подготовки, изучения русского языка в образовательных организациях начального профессионального образования в странах с наиболее интенсивными миграционными потоками;
- содействие соотечественникам, в том числе их детям, проживающим за рубежом, в получении образования на территории Российской Федерации;
- разработку минимально необходимого перечня услуг по медицинскому страхованию для иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях Российской Федерации и др.

Часть намеченных мероприятий уже достаточно успешно реализована. Так, в целях упрощения процедуры допуска иностранных абитуриентов к испытаниям для поступления в российские вузы, Правительством Российской Федерации разработаны и утверждены критерии и правила включения иностранных образовательных организаций в перечень иностранных образовательных организаций, которые выдают документы об образовании и (или) квалификации, признаваемых в Российской Федерации¹.

В свою очередь, в законодательные акты, регулирующие вопросы трудовой миграции на территории Российской Федерации, также внесены изменения, касающиеся трудоустройства иностранных студентов. В отличие от ранее действовавшего правила, сегодня ино-

¹ Постановление Правительства РФ от 05.08.2013 № 660 «О порядке включения иностранных образовательных организаций в перечень иностранных образовательных организаций, которые выдают документы об образовании и (или) квалификации, признаваемых в Российской Федерации».

иностранцы имеют право работать в Российской Федерации не только в течение каникул, но и в любое другое свободное от учебы время. Единственным условием, предъявляемым законодателем, является требование, чтобы работа осуществлялась в образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются.

Кроме того, иностранные граждане, обучающиеся в Российской Федерации по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях или образовательных организациях высшего образования по имеющим государственную аккредитацию основным профессиональным образовательным программам, при трудоустройстве освобождены от необходимости подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации.

Дополнительным преимуществом иностранных граждан – выпускников российских вузов является отсутствие необходимости легализации документов об образовании при последующем трудоустройстве на территории Российской Федерации или приобретении гражданства Российской Федерации.

Большая часть иностранных граждан по окончании обучения возвращается в государство гражданской принадлежности. Но даже в этом случае очевидны положительные социальные последствия образовательной миграции: адаптированные к российской действительности и получившие адекватное представление о традициях и культуре нашей страны, такие мигранты продолжают транслировать российские ценности в своей стране.

С учебной миграцией тесно связано понятие академической мобильности – международного перемещения ученых и преподавателей в целях осуществления научной и преподавательской деятельности, обмена опытом, представления результатов исследований, а также в других профессиональных целях¹.

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

Миграция в целях воссоединения семьи имеет место в случаях заключения браков (переезд супруга к супруге, и наоборот), разводов

¹ Концепция государственной миграционной политики ... (пп. «а» п. 5).

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

Следует отметить, что деление миграции по целевому критерию весьма условно. В значительном количестве случаев невозможно отделить экономические цели от образовательных или семейных. Поэтому, выделяя ту или иную причину миграции, следует иметь в виду основополагающий побудительный фактор, лежащий в основе принятия мигрантом решения о переселении.

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

Внешние миграции иначе именуется *международными*. Они подразделяются на группы – межконтинентальные и внутриконтинентальные. В Российской Федерации под внешней (международной) миграцией понимается перемещение людей из России в другие государства (эмиграция) и из других государств в Россию (иммиграция) с целью изменения места постоянного или временного проживания¹.

Наряду с эмиграцией и иммиграцией в правовой науке рассматриваются такие подвиды внешней миграции, как *реэмиграция* и *репатриация*. Реэмиграция имеет место в случае возвращения лица в страну предыдущего исхода. Репатриация представляет собой возвращение лица, оказавшегося в силу различных обстоятельств на территории других государств, в страну гражданства, постоянного проживания или происхождения. Репатриация носит регламентированный характер и осуществляется, как правило, в соответствии с международными договорами. Наиболее распространенным примером репатриации является репатриация военнопленных. В редких случаях (когда законами заинтересованного государства или государств предусмотрена репатриация) она может осуществляться и на внедоговорной основе.

Внутренняя или внутригосударственная миграция, согласно правовой доктрине, представляет собой перемещение людей в преде-

¹ Концепция государственной миграционной политики ... (пп. «г» п. 5).

лах государства с целью постоянного или временного изменения места жительства. Внутренняя миграция может быть добровольной или вынужденной, возвратной и безвозвратной.

Структурная типология миграции предполагает деление ее на виды в зависимости от фактора, объединяющего людей в миграционный поток. Такими объединяющими признаками могут выступать возраст (миграция населения трудоспособного возраста, молодежная миграция), пол (женская миграция, мужская миграция), национальность, специальность (миграция высококвалифицированных специалистов), семейное положение (семейная миграция) мигрантов. Говоря о делении миграции на виды в зависимости от ее структуры, фактически можно подразумевать неограниченное количество градаций, обусловленных научным или практическим интересом конкретного исследователя.

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

В основе критерия деления миграции на виды по степени законности лежит соблюдение мигрантом законодательства государства о правилах въезда, выезда и нахождения на территории государства. Поскольку говорить о промежуточном (пограничном) соблюдении закона не представляется возможным, то в данной классификационной группе миграцию принято делить на два типа миграции – законную (легальную) и незаконную (нелегальную).

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

Нелегальная миграция представляет собой случаи незаконного пересечения мигрантами границы, либо законного пересечения границы с последующим нарушением правил пребывания (проживания) на территории государства вселения. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации формулирует понятие незаконной миграции как перемещение в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществление ими трудовой деятельности¹.

¹ Концепция государственной миграционной политики ... (пп. «ж» п. 5).

К нелегальной миграции относятся случаи незаконного пересечения границы, нарушения сроков действия визы, неисполнения обязанности или нарушение сроков исполнения обязанности постановки на регистрационные учеты, несоблюдения мигрантом заявленной цели пребывания и др. Таким образом, с точки зрения российской правовой доктрины не может признаваться незаконным мигрант, нарушивший иные, не связанные с миграционной сферой, правила поведения на территории Российской Федерации.

Одновременно, исходя из законодательного определения незаконной миграции, можно сделать вывод о том, что деление на легальную и нелегальную возможно только в рамках международной миграции.

По способу вовлечения миграцию принято делить на три вида – добровольную, вынужденную и принудительную.

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

Вынужденная миграция гораздо более разноплановое явление. На протяжении практически всей истории человечества его жизнь связана с явлениями, которые в один момент делают невозможным дальнейшее существование людей на привычной для них территории. К таким явлениям обычно относятся стихийные бедствия. Однако большая часть таких событий провоцируема самими людьми. Среди них – войны, межнациональные и религиозные конфликты и т. д. В этой связи во все моменты существования государств были люди, вынужденные покидать родной дом и нуждающиеся в убежище.

С древнейших времен существовал обычай давать приют нуждающимся переселенцам. Еще Платон говорил, что «чужеземец, оторванный от своих соотечественников и родных, должен быть более любим людьми и богами. Посему должно принять всякую предосторожность, чтобы не причинять чужеземцам никакого зла»¹.

Прошедшие с тех времен, за более чем двадцати вековую историю, события научили человечество если не минимизировать факторы, порождающие вынужденную миграцию, то хотя бы придавать ей управляемый характер.

¹ Цит. по: Вынужденная миграция: Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир. – М., МАКС-пресс, 2001. Вып. 6. С. 9.

Большинство государств регулярно сталкивается с проявлениями вынужденной миграции. Внутренние конфликты в странах восточного региона, деятельность на их территории террористических и экстремистских организаций порождают неуправляемые волны незаконной миграции на территорию Европы. Социально-экономические процессы, протекающие в части стран Южной Америки, провоцируют аналогичные процессы на территории северных соседних стран.

Непростой с точки зрения вынужденной миграции период, начиная с конца XX века, переживает и Российская Федерация. С распадом Советского Союза на территорию России хлынули потоки беженцев и вынужденных переселенцев. Будучи в течение длительного времени свободной от влияния внешней миграции и строго управляя внутренними миграционными потоками, Российская Федерация оказалась не готовой эффективно решать проблемы вынужденной миграции. Вместе с тем, руководствуясь принципами национального единства, национальной духовности, гуманизма, она взяла на себя ответственность за решение правовых, материальных и финансовых проблем вынужденных мигрантов.

Впервые в государстве в один день – 19 февраля 1993 г. – Президент Российской Федерации подписал два закона, принятые Съездом народных депутатов и посвященных данной проблематике: «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах». Следует отметить, что эти нормативные правовые акты были несовершенны и впоследствии претерпели существенные изменения.

Как правило, вынужденная миграция имеет целью поиск убежища. Она может быть вызвана совершением в отношении мигрирующего лица или членов его семьи насилия или преследованием в иных формах, реальной опасностью подвергнуться преследованию по признакам расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении данного лица или группы лиц, массовыми нарушениями общественного порядка. Международное право выделяет несколько групп вынужденных мигрантов: беженцы; лица, желающие получить убежище; иностранцы, получившие временный статус защиты; лица, принятые по иным соображениям гуманности; внутренне перемещенные лица. Российское законодательство, имеющее в своей основе международно-правовые нормы, делит вынужденных мигрантов на беженцев; лиц, ходатайствующих о признании их беженцами; лиц, получивших временное

убежище; лиц, получивших политическое убежище; вынужденных переселенцев; лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами.

По-прежнему к негативным факторам, связанным с вынужденной миграцией, относятся следующие:

– расселение вынужденных мигрантов зачастую вступает в противоречие с интересами социально-экономической политики регионов и государства в целом;

– объемы требующейся помощи в ряде случаев значительно превосходят социально-экономические возможности региона и самого государства;

– распределение социальных благ приводит к столкновению интересов коренного населения и вынужденных мигрантов;

– усугубляются проблемы, связанные с противодействием незаконной миграции, и сопровождающей ее экстремистской и террористической деятельности и т. д.

Особо тяжелые последствия для государства наступают в результате массовой вынужденной миграции. Именно такие случаи и вынудили международную общественность объединить усилия в решении порождающих ее проблем и устранении негативных последствий. Эта деятельность активно ведется ООН и работающими под ее эгидой Агентством ООН¹ по делам беженцев (УВКБ ООН) и Международной организацией по миграции (МОМ)². Их совместная деятельность привела к созданию довольно обширной нормативной базы в области регулирования вынужденной миграции.

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

¹ Агентство ООН по делам беженцев возникло после Второй мировой войны для помощи европейцам, перемещенным в результате этого конфликта. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев было образовано 14 декабря 1950 года и получило мандат на три года; по завершении своей миссии оно должно было быть расформировано. На следующий год, а именно 28 июля 1951 года, были приняты Конвенция ООН, касающаяся статуса беженцев, создавшая правовую основу для помощи беженцам, и Устав УВКБ ООН, определивший дальнейшую работу Агентства.

² Международная организация по миграции была специально создана в 1951 году для управления значительными потоками миграции, возникшими после Второй мировой войны.

Следует еще раз подчеркнуть, что миграция представляет собой сложное явление общественной жизни и деление ее на виды является условным. Как правило, каждый миграционный процесс может быть охарактеризован с применением различных критериев. Вместе с тем для всех миграционных процессов свойственно прохождение трех последовательных стадий (этапов).

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

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

Третья стадия представляет собой процесс адаптации мигранта к новым условиям жизни и его интеграции в новый социум. В практике регулирования миграции в различных странах сложились два способа интеграции иммигрантов – ассимиляция и взаимное сосуществование культур¹.

Миграционные процессы на территории различных государств протекают не одинаково, что обусловлено многообразием влияющих на них социально-экономических, политических, демографических и иных факторов. Миграционная обстановка на территории Российской Федерации в силу исторических событий и территориальной близости напрямую зависит от миграционных процессов, протекающих в соседних странах – участниках СНГ.

1.2. Сущность и факторы миграции людей

Миграционные процессы представляют собой комплексное явление социальной жизни, выходящее далеко за пределы отдельно взятого государства. Будучи обусловленной глобальными экономиче-

¹ Рыбаковский Л.Л. Практическая демография. – М.: ЦСП, 2005.

скими и социально-политическими процессами, миграция является подвижным, претерпевающим постоянные изменения явлением.

До конца 1990-х годов миграция на территории СССР носила сугубо планируемый и управляемый характер. Особым явлением советского периода стала депортация целых народов. На сегодняшний день миграция характеризуется не только большей активностью, но и большим влиянием на социально-экономическую ситуацию в государстве. Зачастую она обуславливает изменения в политической сфере государства.

Многочисленные социометрические исследования миграционных процессов показывают, что наибольшее влияние на обстановку в государстве традиционно оказывают такие виды миграции, как трудовая и вынужденная. Естественно, наиболее тяжелые последствия для экономики страны связываются с незаконной миграцией.

Мировые тенденции таковы, что большинство государств сегодня придерживается неоднозначной миграционной политики, с одной стороны, пропагандируя открытость для мигрантов, с другой – принимая конкретные меры по ужесточению миграционного режима. В России, в условиях демографической нестабильности и общемирового кризиса экономики также существует реальная угроза со стороны нелегальных мигрантов. Обеспечение миграционной безопасности на сегодняшний день является одним из наиважнейших направлений развития Российской Федерации, что находит свое отражение в мнениях и предложениях, высказываемых представителями власти на самом высоком уровне.

Вместе с тем следует отметить, что полный отказ от миграции, в том числе трудовой, к которому призывает ряд общественных деятелей, совершенно невозможен в условиях глобализации социально-экономических процессов и сложившейся демографической ситуации в России. Пристальное внимание к вопросам миграции со стороны как федеральных, так и региональных властей, обусловлено скорее недостаточным контролем за происходящими миграционными процессами, что до сих пор не позволяет рассматривать миграцию в Российской Федерации как управляемую, направленную на защиту экономики государства и его граждан.

При этом следует четко понимать, что возможности «управления миграцией “сверху”» весьма ограничены, поскольку существуют

объективные факторы, влияние которых можно учитывать и прогнозировать, но которым едва ли можно противодействовать»¹.

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

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

На территории Российской Федерации последние годы наблюдается общее улучшение криминогенной обстановки, связанной с мигрантами, что, очевидно, связано не столько с эффективной государственной политикой в данной сфере, сколько с общим снижением количества мигрантов, и в первую очередь трудовых.

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

Незаконная миграция связана с такими видами преступной деятельности, как наркотрафик, незаконный оборот оружия, торговля людьми, незаконная трансплантация человеческих органов, контрабанда, сексуальная эксплуатация, порнография, нарушения в сфере экономической деятельности, налоговой политики и т. д. Входящие в преступные сообщества незаконные мигранты нередко связаны с зарубежными экстремистскими и религиозными организациями².

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

² Соколов С.В., Ванян А.Б. О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств – участников СНГ с незаконной миграцией // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сб. науч. ст. – Ростов н/Д, 2004. С. 46–48.

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

К мерам, позволяющим снизить негативное влияние незаконной миграции и сопровождающих ее криминогенных явлений, можно отнести:

- исключение возможных проявлений сепаратизма в деятельности правоохранительных органов при реализации миграционного законодательства;

- систематичное и инициативное проведение проверочных мероприятий в сфере миграции с использованием возможностей всех субъектов реализации государственной миграционной политики;

- организация целенаправленной работы с российскими гражданами, поскольку массовость незаконной миграции обусловлена в значительной степени пренебрежительным отношением к нормам права соотечественников, выступающих в роли приглашающей стороны, либо работодателя. Рост правосознания соотечественников, в данном случае, может быть спровоцирован введением преференций (в том числе фискальных) для лиц, полностью соблюдающих требования законодательства при работе с мигрантами;

- широкое информирование граждан о деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России (ГУВМ МВД России) и подчиненных ему подразделений и изменениях в миграционном законодательстве. Общеизвестно, что одной из распространенных причин нарушения существующих социально-правовых норм является низкая информированность об их содержании. Крайне малый объем предварительной правовой информации, предлагаемой для въезжающих иностранных граждан, не позволяет им соблюдать все нормы динамично меняющегося российского иммиграционного законодательства;

- проведение согласованной миграционной политики сопредельных государств, в том числе государств – участников СНГ (учитывая значительные объемы миграции в Россию иностранных граждан именно из данных стран), направленной на предупреждение незаконной миграции и углубление сотрудничества в вопросах упорядочения и регулирования процессов трудовой миграции.

Глава 2
**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ
МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**2.1. Стратегические и концептуальные приоритеты обеспечения
миграционной безопасности Российской Федерации**

На протяжении всей истории существования человечества вопрос взаимоотношений с «иноплеменниками» сохранял свою актуальность. В ранней древности было характерно отношение к чужеземцу как к врагу¹. Преследованию подвергался любой пришлый человек. Предпосылки формирования терпимого отношения к иноплеменникам зарождаются в античных государствах, делавших ставку не только на военное, но и на экономическое завоевание соседних территорий посредством торговли. В средние века «путешествующие вельможи» и купцы вообще перестают удивлять коренное население большинства европейских стран. Все они защищены «правом народов». На протяжении новой и новейшей истории человечества происходит постепенное стирание границ между государствами, упрощение процедуры миграции населения. Вместе с тем по сей день не утратили свою актуальность вопросы:

- а нужны ли мигранты?
- с помощью каких механизмов возможно обеспечить селективность миграции?
- как сохранить национальную самобытность в условиях массовой миграции?
- как заставить работать миграцию на государство и общество, а не во вред им?

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

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

Сегодня нет необходимости полемизировать о том, что в целом миграционная политика должна строиться в соответствии с нацио-

¹ См.: Иванов Н. Характеристика международных отношений и международного права в историческом развитии. – Казань: Университетская тип., 1874. С. 64–66, 72–73.

нальными интересами государства. Востребованность миграции обусловлена ее значимостью для социально-экономического развития страны. В то же время значительное влияние на государственность оказывают культурные, этнические и политические аспекты миграции. В силу этого миграция становится одним из элементов национальной безопасности. В зависимости от степени актуальности и остроты данного явления общественной жизни в конкретные исторические периоды она может по-разному рассматриваться в ряду приоритетов обеспечения национальной безопасности. В этом смысле анализ миграционной безопасности как института, регулирующего миграционные процессы в соответствии с задачами обеспечения национальной безопасности, сформулированными в доктрине национальной безопасности страны, сегодня весьма значим.

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

Значимость этого правового акта состоит в раскрытии института национальной безопасности применительно к Российской Федерации. Так, под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Следует отметить, что национальная безопасность, согласно Стратегии, включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством. К таковым относятся: государственная, общественная, информационная, экологическая, экономическая, транспортная, энергетическая безопасность, а также безопасность личности. На законодательном уровне такой вид безопасности, как миграционная закрепления не получил. Вместе с тем ряд стратегических национальных

¹ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

интересов Российской Федерации и угрожающих им факторов имеет непосредственное отношение к миграционным процессам.

Так, основными источниками угроз государственной и общественной безопасности названы деятельность международных террористических организаций, экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране; увеличение в приграничных регионах количества преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, традиционно связанные с миграцией.

Обозначая национальные интересы государства в сфере повышения качества жизни российских граждан, Стратегия прямо указывает на наличие угроз качеству жизни со стороны мигрантов. В ней отмечается ряд факторов, коррелирующих с миграционными процессами. Среди них неблагоприятная динамика развития экономики, усиление дифференциации населения по уровню доходов, снижение качества оказываемых населению услуг.

К одним из главных стратегических угроз национальной безопасности в области экономики относится незаконная миграция и связанное с ней снижение устойчивости национальной системы расселения. При этом стабилизация экономики может быть достигнута за счет обеспечения баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан, с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий, обоснованного территориального распределения трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах. Для надлежащей организации данной работы необходимо усовершенствование механизма миграционного учета.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области науки, технологий и образования, непосредственно затрагивающими вопросы реализации государственной миграционной политики, являются активное развитие международных связей в области науки и образования, наращивание экспорта качественных образовательных услуг. Основным вектором таких услуг пока являются государства – участники СНГ. Вместе с тем, как отмечалось выше, их потенциал недостаточен для решения стратегических задач Российской Федерации в этой сфере. Необходимо повышение привлекатель-

ности образования на русском языке на общемировом рынке образовательных услуг.

Не свободны от влияния миграции и национальные интересы Российской Федерации в области здравоохранения – мигранты часто бывают инфицированы опасными болезнями. Достаточно распространена миграция в Россию из эпидемиологически неблагополучных регионов, а также миграция в целях получения экстренной медицинской помощи.

Важную роль в укреплении национальной безопасности в области культуры имеет проведение государственной политики по реализации функции русского языка как государственного языка Российской Федерации и средства обеспечения государственной целостности страны и межнационального общения ее народов. Уровень безопасности в стране также напрямую зависит от качества интеграционных процессов на постсоветском пространстве и удовлетворения языковых и культурных потребностей соотечественников за рубежом.

Таким образом, Стратегия, хотя отдельно и не выделяет миграционную безопасность в качестве самостоятельного института, тем не менее, в каждом подвиде национальной безопасности видит связанные с миграцией угрозы. Одновременно, в рамках абсолютного большинства стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, намечены механизмы, позволяющие использовать положительный потенциал миграции и нивелировать отрицательные ее последствия в целях удовлетворения социально-экономических и политических потребностей российского общества.

Таким образом, миграцию можно рассматривать как необходимое условие обеспечения национальной безопасности и одновременно как фактор ее угрозы. Стабильная, плановая, организованная миграция (в том числе трудовая) способствует устойчивому социально-экономическому развитию страны, что является ее стратегическим национальным интересом. Вместе с тем незаконная миграция, граничащая подчас с криминалом, создает прямую или косвенную возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, устойчивому развитию Российской Федерации, то есть является угрозой национальной безопасности.

Сказанное позволяет говорить о возможности выделения миграционной безопасности в самостоятельный вид национальной безопасности.

Основные положения Стратегии национальной безопасности получили конкретизацию в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации¹. Дублируя положения Стратегии об угрозах общественной безопасности, связанных с миграцией, в качестве самостоятельных угроз общественной безопасности Концепция выделяет незаконную миграцию в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой. При этом, отмечается, что незаконное пребывание в Российской Федерации иностранных граждан и осуществление ими трудовой деятельности на территории страны зачастую ухудшают социальную обстановку в местах их пребывания, создают условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма. Неблагоприятные тенденции наблюдаются и во внутренней миграции, основным вектором которой остаётся переселение мигрантов с востока страны в центр, в результате чего не только усиливается дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации, но и растёт социальная напряжённость в обществе, способствующая возникновению ксенофобии, национальной, расовой и религиозной розни, а также увеличивается количество этнических организованных преступных групп.

В этой связи помимо общих задач обеспечения общественной безопасности в Концепции предусмотрены мероприятия по принятию и сопровождению комплексных целевых программ (федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых) по профилактике правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов. Целью таких программ является пресечение социальных и межнациональных конфликтов, незаконной миграции, деятельности, направленной на разжигание расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды. Ключевая роль в обеспечении миграционного аспекта общественной безопасности отводится Концепцией совершенствованию межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также взаимодействия с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции. Особым направлением совершенствования взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности должно стать вовлечение в работу по профилактике право-

¹ Утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685).

нарушений на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни общественных объединений и национальных диаспор.

Также как и Стратегия национальной безопасности, Концепция общественной безопасности лишь в общем виде затрагивает вопросы миграционной безопасности.

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

Концепция государственно-правового регулирования миграционной безопасности как система взглядов на миграцию позволила сформулировать основы государственного и правового проектирования миграционных процессов, которые играют роль целевых индикаторов при формировании норм и институтов миграционной безопасности. В настоящее время к таким программным документам можно отнести Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹.

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

Основное содержание Концепции базируется на Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах и иных нормативных правовых актах. Учитывая сферу регулирования, в основу Концепции были положены Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и другие документы стратегического планирования. Она строго соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права и учитывает обязательства Российской Федерации, закрепленные в международных соглашениях в сфере миграции.

Разработчики Концепции проанализировали накопленный мировым сообществом опыт в сфере управления миграционными процессами и учли его при формулировании ее основных положений.

¹ Далее по тексту – Концепция.

Так, в Концепции отмечается, что миграционные процессы играют значимую роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации. За последние два десятилетия миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения. Согласно расчету Федеральной службы государственной статистики о перспективной численности населения до 2030 года (высокий и средний варианты), учитывающему результаты Всероссийской переписи населения и динамику демографических процессов последних лет, численность населения страны на начало 2025 года составит 142,8–145,6 млн человек. Переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития¹.

В Концепции отмечается, что одним из приоритетных задач любого государства является привлечение высококвалифицированных специалистов, которые способствуют экономическому росту и благосостоянию принимающих государств. Уровень конкуренции среди стран за таких специалистов чрезвычайно высок. Поэтому среди стратегических задач в сфере миграции Российская Федерация отводит важное место созданию условий и механизмов для привлечения на долгосрочной основе необходимых для экономики высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разных профессий, а также предпринимателей и инвесторов.

В настоящее время, отмечается в Концепции, миграционная привлекательность Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преимущественно на граждан государств – участников СНГ. Продолжается эмиграционный отток из страны. Мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств – участников СНГ, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки².

¹ Концепция государственной миграционной политики (п. 6).

² Там же (п. 9).

Проблемы управления миграционными процессами проявляются и в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в России от 3 до 5 млн иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения¹. Нелегальная трудовая миграция, порождает ксенофобию со стороны определенной части населения Российской Федерации.

До принятия Концепции, обозначившей конкретные задачи миграционной политики, Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, являлась единственным программным документом, ориентированным на квалифицированную миграцию и позволяющим решать задачи на долгосрочную перспективу.

Среди основных проблем правоприменения в миграционной сфере к моменту принятия Концепции отмечались:

- сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство;
- несовершенство контрактной системы привлечения иностранных трудовых мигрантов;
- отсутствие действенных механизмов набора иностранных работников, дифференцированных в соответствии с профессионально-квалификационными запросами российских работодателей;
- неразвитость каникулярной и сезонной трудовой миграции;
- неэффективность системы квотирования привлечения иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей;
- отсутствие условий для адаптации и интеграции мигрантов, защиты их прав и свобод, обеспечения социальной защищенности;
- нерешенность проблем жилищного обустройства вынужденных переселенцев;
- несовершенство процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам;
- неразвитость образовательной (учебной) миграции, являющейся источником квалифицированных и интегрированных в стране иностранных граждан.

Опыт стран, проводящих активную миграционную политику, показывает, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния насе-

¹ Там же (п. 12).

ления. Для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, вся система управления ими в Российской Федерации должна быть модернизирована.

Ставя задачу привлечения в страну мигрантов для восполнения населения, рабочей силы и развития инновационного потенциала, следует учитывать, что миграционные ресурсы государств – участников СНГ, ориентированные на Российскую Федерацию, в перспективе будут уменьшаться¹.

2.2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации – предварительные результаты и проблемы реализации

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

В результате анализа социально-экономических и политико-правовых процессов, происходящих в государстве, и прогнозирования их развития на долгосрочную перспективу под влиянием общемировых тенденций в Концепции на законодательном уровне были закреплены цели государственной миграционной политики Российской Федерации. Среди них:

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации;
- создание условий максимальной защищенности, комфортности и благополучия населения Российской Федерации;
- стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;
- содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей².

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

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

¹ Там же (п. 19, 20).

² Там же (п. 21).

В качестве первого в Концепции сформулирован принцип обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип означает, что все субъекты миграционной политики осуществляют свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. При этом меры, ограничивающие права, свободы и законные интересы граждан, а также права и законные интересы общественных объединений, организаций и должностных лиц могут применяться, только если это необходимо для обеспечения национальной или общественной безопасности, по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законодательством.

Второй принцип – недопустимость любых форм дискриминации. В статье 19 Конституции Российской Федерации государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина. Данная норма применительно к миграционной политике государства означает, что она направлена на защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Третий принцип – соблюдение норм национального и международного права. Данный принцип означает, что цели и механизмы реализации государственной миграционной политики должны строго соответствовать общепризнанным нормам международного права, Конституции Российской Федерации, другим законам и нормативным правовым актам, не противоречащим Конституции. И решения, принимаемые субъектами миграционной политики при осуществлении правоохранительной и правоприменительной деятельности, должны соответствовать духу и букве закона.

Четвертый принцип – гармонизация интересов личности, общества и государства – предполагает создание условий для максимально полного согласования интересов личности, общества и государства в ходе реализации миграционной политики. Действительно, интересы общества и государства не только не во всем совпадают, но и бывают диаметрально противоположными. Общество подчас предъявляет завышенные требования к государству. В свою очередь, государство не всегда успешно справляется с обязанностью выражать и защищать интересы общества. Это может привести в отдельных случаях к конфронтации между обществом и государством, что влечет за собой ослабление национальной безопасности. Примеры таких ситуаций можно наблюдать, когда государство неумело защищает националь-

ный рынок труда, создавая предпосылки для безработицы среди собственных граждан.

Принцип взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развития институтов социального партнерства и гражданского общества предполагает взаимную ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за состояние миграционной безопасности на территории ведения. Важным положением принципа является то, что именно общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности органов власти в миграционной сфере.

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

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

Принцип открытости и доступности информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации по существу является новым, отвечающим потребностям современного общества. Он означает, что информация о миграционных явлениях Российской Федерации является открытой для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций.

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

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

По вопросам миграции могут учреждаться специализированные средства массовой информации.

К принципам государственной миграционной политики Российской Федерации Концепция также относит принципы: научной обоснованности принимаемых решений; защиты национального рынка труда и учета особенностей регионального развития; дифференцированного подхода к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов.

К задачам государственной миграционной политики следует отнести:

- создание предпосылок для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан;
- разработку дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;
- содействие развитию внутренней миграции;
- содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности;
- выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;

– содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;

– противодействие незаконной миграции¹.

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

а) в области создания для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства:

– оказание помощи квалифицированным специалистам, а также иным иностранным работникам, востребованным на отечественном рынке труда в переселении на постоянное место жительства в Российской Федерации;

– создание и реализация эффективных механизмов переселения в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях воссоединения семей;

– внедрение упрощенного порядка получения гражданства Российской Федерации лицами, имеющими вид на жительство и являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей, а также выпускниками российских образовательных организаций профессионального образования;

– создание условий для миграции в Российскую Федерацию молодежи, имеющей особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности;

– усовершенствование Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, придание ей постоянно действующего характера;

– усовершенствование механизмов получения разрешения на временное проживание и вида на жительство;

– формирование балльно-рейтинговой системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство;

– создание инвестиционно- и коммерчески привлекательного имиджа для миграции в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов;

¹ Концепция государственной миграционной политики (п. 23).

– оказание помощи соотечественникам, проживающим за рубежом, и эмигрантам в добровольном переселении в Российскую Федерацию;

б) в области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой:

– модернизация системы документирования трудовой деятельности;

– создание дифференцированных программ привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников по профессиям, дефицитным и востребованным на российском рынке труда; программ организованного привлечения иностранных работников; программ сезонной миграции работников и каникулярной трудовой миграции иностранных студентов, предусматривающих использование различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности;

– формирование механизмов стимулирования иностранных работников, востребованных на российском рынке труда, к заключению длительных трудовых договоров и получению статуса постоянно проживающих в Российской Федерации;

– упрощение механизма деловой миграции;

– создание механизмов осуществления трудовой деятельности и обучения членов семей иностранных работников, заключивших долгосрочные трудовые контракты;

– создание механизма привлечения иностранных работников на рабочие места, которые невозможно заместить российскими работниками;

– совершенствование системы патентования;

– модернизация механизмов оценки потребности в иностранной рабочей силе с учетом перспектив развития экономики и национального рынка труда;

– упрощение порядка въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, участвующих в инвестиционной и предпринимательской деятельности, а также иностранных граждан, являющихся работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, зарегистрированных в Российской Федерации в установленном законодательством порядке;

– создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом;

– создание инфраструктуры в сфере трудовой миграции на основе государственно-частного партнерства;

в) в области содействия развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации:

– стимулирование образовательной (учебной) миграции российских граждан по профессиям, востребованным на рынке труда;

– снятие административных барьеров, препятствующих изменению места пребывания или жительства;

– осведомление населения о возможностях трудоустройства при переезде в другую местность;

– содействие местной внутренней миграции между региональными центрами, малыми городами и сельскими поселениями;

– упрощение доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания;

– создание условий для проживания внутренних трудовых и учебных мигрантов на основе государственно-частного партнерства;

– поддержка регионов и территорий, проводящих активные меры по привлечению внутренних мигрантов;

– развитие инфраструктуры доступного арендного жилья;

– развитие разных форм временной пространственной мобильности с целью осуществления трудовой деятельности (вахтового метода ведения работ, гибких форм занятости и гибкого графика работы);

– совершенствование федерального и региональных банков вакансий, региональных и межрегиональных систем обмена информацией о возможностях трудоустройства с целью повышения информированности граждан о возможностях и условиях трудоустройства;

– создание фондов стимулирования переселения граждан на работу в другие регионы, в том числе регионы Дальнего Востока;

– принятие мер по повышению инвестиционной привлекательности регионов Дальнего Востока, Сибири, приграничных и стратегически важных территорий с целью создания необходимой для переселения социальной и транспортной инфраструктуры, а также снижение транспортной оторванности от регионов Центральной России;

– совершенствование транспортной инфраструктуры страны;

г) в области содействия образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности:

- упрощение механизмов обучения в российских образовательных организациях на разных уровнях подготовки российских и иностранных студентов вне зависимости от гражданства и места проживания;
- совершенствование условий нахождения в Российской Федерации иностранных студентов, их социально-культурной адаптации, медицинского страхования, обеспечения безопасности;
- содействие мобильности специалистов-работников образовательных организаций и научных организаций;
- содействие образовательным учреждениям и научным организациям в реализации программ международной академической мобильности и в привлечении зарубежных ученых на основе долгосрочных трудовых контрактов;
- предоставление возможности иностранным гражданам работать по полученной специальности в Российской Федерации непосредственно после завершения обучения в российских образовательных организациях высшего и среднего профессионального образования;
- реализация российских образовательных услуг в странах – донорах миграции в Российскую Федерацию;
- упрощение механизмов въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных и научных организациях, в том числе для участия в конференциях и семинарах;
- предоставление иностранным студентам, обучающимся в Российской Федерации, права заниматься трудовой деятельностью в период обучения на тех же основаниях, что и российским студентам;
- создание центров довузовской подготовки, изучения русского языка в образовательных организациях начального профессионального образования в странах с наиболее интенсивными миграционными потоками;
- упрощение порядка получения иностранными гражданами, въехавшими на территорию Российской Федерации с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, и членами их семей статуса постоянно проживающих в Российской Федерации;
- упрощение въезда членов семей иностранных граждан, прибывших с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных

организациях, и снятие ограничений для осуществления ими трудовой деятельности и обучения;

- формирование системы грантов для граждан Российской Федерации, получивших профессиональное образование за рубежом, с целью содействия их возвращению;

- оказание помощи соотечественникам и их детям, проживающим за рубежом, в получении образования на территории Российской Федерации;

- увеличение количества студентов в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования из числа иностранных граждан, преимущественно граждан государств – участников СНГ;

д) в области выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов:

- выполнение государственных обязательств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев;

- модернизация системы предоставления убежища;

- создание региональных и межрегиональных систем обмена информацией по работе с вынужденными мигрантами;

- создание благоприятных условий для социально-экономической и социокультурной адаптации вынужденных мигрантов, реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина;

- оказание помощи в добровольном возвращении беженцев, лиц, получивших убежище, и претендентов на получение соответствующего статуса в государства их прежнего проживания, а также переселению в третьи страны;

- предоставление вынужденным мигрантам полной и объективной информации о ситуации в странах и регионах их прежнего проживания, о безопасности при добровольном возвращении в места прежнего проживания;

- совершенствование инфраструктуры для размещения вынужденных мигрантов;

- формирование программ социальной поддержки вынужденных мигрантов;

е) в области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом:

- содействие развитию культуры межнациональных и межрелигиозных отношений;

– создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения с использованием потенциала средств массовой информации и возможностей культурно-адаптационных центров в странах происхождения мигрантов;

– обеспечение доступа иностранных граждан и членов их семей к социальным, медицинским и образовательным услугам в зависимости от их правового статуса;

– противодействие социальной изоляции мигрантов, пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов;

– разработка, внедрение и реализация программ адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в Российской Федерации на основе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и бизнес-структур;

– создание инфраструктуры, обеспечивающей содействие адаптации и интеграции, включая центры информационной и правовой поддержки мигрантов, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации, а также создание специализированного канала и циклов телепередач, ориентированных на социокультурную и языковую адаптацию мигрантов;

– пропаганда русского языка и русской культуры за рубежом;

– совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов;

– создание механизмов конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;

– формирование у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействия ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости;

ж) в области противодействия незаконной миграции:

– модернизация правовой базы противодействия незаконной миграции;

– совершенствование института ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;

– модернизация системы государственного контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации;

– повышение защищенности паспортно-визовых и иных документов, позволяющих идентифицировать личность в целях противодействия организации каналов незаконной миграции;

– создание инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии и обеспечение органами государственной власти субъектов Российской Федерации функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации;

– совершенствование межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции;

– разработка и внедрение программ противодействия незаконной миграции, реализация совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий;

– создание и совершенствование системы иммиграционного контроля путем закрепления данного понятия в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, определения компетентных органов и перечня соответствующих полномочий;

– активизация информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации¹.

Учитывая то обстоятельство, что современные миграционные процессы Российской Федерации в основном носят трансграничный характер, важная роль в их обеспечении отводится международному сотрудничеству. Расширение взаимодействия с международными организациями в сфере миграции и использование их потенциала способствует стабилизации в сфере миграции.

Одной из форм межгосударственного взаимодействия является заключение международных соглашений в сфере миграции. Наиболее многочисленные договоры заключаются Российской Федерацией с государствами – участниками СНГ. Предметом таких соглашений, как правило, являются наиболее острые для Российской Федерации проблемы миграции: организованное привлечение и использование

¹ Концепция государственной миграционной политики (п. 24).

иностранных работников¹; борьба с незаконной миграцией²; осуществление реадмиссии³. В рамках соглашений закрепляются двусторонние и многосторонние обязательства государств по созданию условий для свободного перемещения и трудоустройства своих граждан; обмену информацией по вопросам миграции, представляющим взаимный интерес и др.

Обозначив в Концепции цели и задачи государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в качестве основных механизмов ее реализации законодателем определены:

- дифференцированная региональная миграционная политика с учетом складывающейся миграционной ситуации;
- дальнейшее совершенствование национального миграционного законодательства на основе норм международного права в целях его гармонизации;

¹ Например, Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации, от 19.07.1994; Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Социалистической Республики Вьетнам о временной трудовой деятельности граждан Российской Федерации в Социалистической Республике Вьетнам и граждан Социалистической Республики Вьетнам в Российской Федерации от 27.10.2008; Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Французской Республики о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства от 27.11.2009; Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Монголии о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого от 17.02.2012.

² Например, соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 06.03.1998; с правительством Республики Узбекистан от 04.07.2007; Республики Абхазия от 17.02.2010; Южной Осетии от 19.11.2010; Меморандум о взаимопонимании по вопросам борьбы с незаконной миграцией между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индии от 21.12.2010.

³ Например, Соглашение о реадмиссии между Российской Федерацией и Европейским Сообществом от 01.06.2007; Правительством Королевства Дания от 01.10.2009; Правительством Республики Беларусь от 01.09.2014; Правительством Монголии от 14.11.2014; Советом Министров Боснии и Герцеговины от 22.06.2015.

- развитие международного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции, в том числе в направлении создания единых информационных ресурсов и унификации статистического учета в этой сфере в рамках межгосударственных объединений;
- имплементация мероприятий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в государственные, федеральные и региональные программы;
- целенаправленная деятельность по формированию федерального и региональных бюджетов, концентрации финансовых и материальных ресурсов с учетом задач государственной миграционной политики Российской Федерации;
- развитие системы взаимодействия между органами государственной власти различного уровня, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции;
- своевременная корректировка конкретных мер государственной миграционной политики Российской Федерации на основе постоянного мониторинга и анализа происходящих на территории Российской Федерации миграционных процессов и их влияния на социально-экономические, демографические и иные аспекты развития страны;
- стимулирование научно-исследовательской деятельности в сфере миграции¹.

Следует отметить, что механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации во многом созвучны ее принципам.

Реализация Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации предполагает три последовательных этапа

На первом этапе (2012–2015) уже проведена значительная работа по разработке и принятию нормативных правовых актов и программ Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации. По России активно создаются центры содействия иммиграции и медицинского освидетельствования иммигрантов, интеграции и адаптации трудовых мигрантов, центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации, а также специальные учреждения для проживания трудовых мигрантов. Особенностью реали-

¹ Концепция государственной миграционной политики (п. 27).

зации данных проектов является государственно-частное партнерство.

Дальнейшая реализация Концепции предполагает на втором этапе (2016–2020):

- принятие дополнительных программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;

- реализацию и мониторинг уже принятых на первом этапе в рамках осуществления основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации программ;

- обобщение и анализ правоприменительной практики принятых на первом этапе нормативных правовых актов Российской Федерации;

- расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и обеспечения государственной миграционной политики Российской Федерации, в том числе уточнение программы статистических и аналитических работ в области внутренней и международной миграции.

Результатом эффективной реализации второго этапа Концепции должна стать приостановка миграционного оттока населения из районов Сибири и Дальнего Востока к 2021 году.

На третьем, завершающем этапе (2021–2025) субъектам миграционной политики предписано оценить эффективность принятых в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации программ и уточнить новые стратегические ориентиры, приоритеты и основные направления реализации государственной миграционной политики Российской Федерации на последующие периоды.

Таким образом, современная миграционная политика Российской Федерации носит концептуальный характер, полностью соответствует социально-экономическим реалиям и тенденциям развития международных отношений. Вместе с тем она носит динамичный и срочный характер. Последовательная и комплексная реализация всех намеченных Концепцией мероприятий позволит добиться необходимого уровня миграционной безопасности Российской Федерации и будет способствовать реализации стратегических национальных интересов на международной арене.

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

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

В силу специфических особенностей управления миграционными процессами, миграционная система государства должна постоянно находиться во взаимодействии с социальной политикой в целом и всеми ее составляющими. Миграционные процессы – это неотъемлемая часть социальной жизни общества. Они формируются под влиянием притягивающих социальных факторов, при этом трансформируя социальную действительность.

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

Определенная взаимообусловленность прослеживается между миграционной политикой и геополитикой, т. к. последняя выступает эффективным средством перераспределения населения внутри страны. В отдельные исторические периоды в России происходили переселения целых народов в целях освоения новых земель, удовлетворения политических амбиций правителей. В результате таких перемещений численность населения отдельных регионов, его национальный и конфессиональный состав претерпевали существенные изменения.

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

Но наиболее тесная взаимозависимость и взаимосвязь прослеживается, между миграционной и экономической политикой, а с точ-

ки зрения территориального перераспределения населения – с ее региональной составляющей. Социально-экономические миграционные процессы находятся в тесной связи с движением капиталов. По направлению миграционных потоков можно давать оценку состоянию экономики в отдельных регионах.

Таким образом, можно говорить о наличии уже сформировавшейся в Российской Федерации миграционной системе, направленной на удовлетворение потребности общества и государства в безопасной среде. Эта система имеет сугубо функциональный характер, т. е. обусловлена целями, задачами и направлениями государственной миграционной политики. В качестве основных целей функционирования названной системы выделяются:

1. Регулирование миграционных потоков.
2. Преодоление негативных последствий, в том числе криминального характера, связанных с миграционными процессами.
3. Создание условий для реализации мигрантами прав, свобод и обязанностей.
4. Оптимизация миграции населения в целях снижения уровня безработицы в одних регионах и восполнения дефицита трудовых ресурсов в других.
5. Поддержание рационального баланса населения в регионах.
6. Обеспечение баланса прав и законных интересов коренного населения, мигрантов и лиц, ищущих убежища на территории России.

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

1. В политической и государственно-правовой сфере:
 - выработка государственных мер раннего предупреждения конфликтов в регионах, связанных с притоком мигрантов, их обустройством и интеграцией в местную среду;
 - достижение согласия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении полномочий по вопросам регулирования миграционных процессов и допустимых инструментах реализации миграционной политики;
 - принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации для ликвидации имеющихся пробелов в сфере регламентирования миграционных процессов, свободы передвижения, выбора места жительства и пребывания граждан Рос-

сийской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, использования иностранной рабочей силы;

- разрешение противоречий между федеральными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, регулирующими миграционные процессы и смежные вопросы;

- согласование интересов российского государства и субъектов Российской Федерации при разработке и реализации миграционных программ и принятии оперативных мер, затрагивающих интересы мигрантов;

- защита и обеспечение законных прав и интересов мигрантов;

- снятие противоречий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области миграционной политики путем согласительных процедур на основе Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а также соответствующих договоров и соглашений между субъектами Российской Федерации.

2. В социально-экономической сфере:

- регулирование миграционных процессов с учетом социально-экономической ситуации в регионах, уделяя особое внимание ситуации на рынках труда, жилья, развитию социальной, культурно-бытовой и инженерной инфраструктуры;

- создание условий для приема и размещения мигрантов, их обустройства;

- учет миграционной нагрузки на отдельные регионы при формировании федерального бюджета и бюджетов субъектов;

- учет традиций хозяйствования и природопользования, экологической обстановки при регулировании миграционных потоков в регионах; рациональное использование трудового потенциала, опыта хозяйственной деятельности и квалификации мигрантов;

- разработка и реализация региональных и межрегиональных программ социально-экономического развития;

- развитие государственных систем коммуникации и информации в целях информирования потенциальных мигрантов о ситуации в регионах;

- содействие общественным организациям мигрантов.

3. В области внешней политики:

– выработка и осуществление на межгосударственном уровне механизмов решения проблем беженцев, лиц, ищущих убежище, и вынужденных переселенцев;

– сотрудничество государств бывших республик СССР в предотвращении и мирном разрешении этнополитических и региональных конфликтов; заключение межгосударственных договоров и соглашений Российской Федерации по регулированию межгосударственных миграций и обмену соответствующей информации с заинтересованными странами происхождения мигрантов, прибывающих в Россию;

– присоединение России к межгосударственным соглашениям о правах трудящихся-мигрантов;

– достижение межгосударственных и межправительственных договоренностей Российской Федерации (в первую очередь с сопредельными государствами) по упрощению приграничной торговли, облегчению культурных, бытовых и иных контактов;

– содействие реализации прав российских соотечественников, проживающих за рубежом на полноценное социально-политическое, экономическое и культурное развитие в странах проживания и обеспечение духовных и иных связей с Россией;

– реализация международных и двухсторонних соглашений о защите национальных меньшинств.

4. В духовной сфере:

– объективное информирование населения Российской Федерации о специфике психологии мигрантов (особенно вынужденных), мотивации и проблемах мигрантов, сложностях их адаптации;

– формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, общественного и межнационального согласия, культивирование чувства российского и национального патриотизма;

– распространение знаний об истории и культуре народов России и стран нового зарубежья;

– учет национальных обычаев, традиций и обрядов мигрантов, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Глава 3

МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

3.1. Миграционная ситуация в Азербайджанской Республике

После распада Союза Советских Социалистических Республик и обретения независимости Азербайджан оказался в ситуации массовой неконтролируемой миграции. Существует мнение, что в девяностые годы в миграционные процессы было вовлечено порядка одной трети от всего населения страны. Вместе с тем наличие большого количества других нерешенных проблем откладывали формирование сбалансированной национальной миграционной политики и механизма ее реализации.

Только к началу нового тысячелетия наметились определенные подвижки в государственной миграционной политике. Произошло это при активном участии Международной организации по миграции (МОМ). Свернувшие свою деятельность на территории государства международные гуманитарные организации при одновременном увеличении трудовой эмиграции создали критическую ситуацию.

Весной 1997 года власти Азербайджана при содействии МОМ создали совместную Комиссию по разработке Единой руководящей программы Азербайджана по миграции, благодаря которой спустя десять лет в государстве действовало уже более 50 нормативных правовых актов миграционного характера. Важное место среди них заняли законы «Об иммиграции» (от 22.12.1998) и «О трудовой миграции» (от 28.10.1999). В июле 2006 года Указом Президента Азербайджана была утверждена Государственная программа по миграции, где было указано, что интенсификация миграционных процессов в Азербайджане вызывает «необходимость осуществления миграционной политики, отвечающей национальным интересам». А 19 марта 2007 года в Азербайджане была создана Государственная миграционная служба. В ее обязанности входило формирование «государственной политики в сфере миграции, развитие управленческой системы, регулирование и прогнозирование миграционных процессов, координация деятельности соответствующих государственных органов».

Характеризуя текущую миграционную ситуацию в Азербайджанской Республике, миграционные службы приводят следующие данные¹.

От общего числа лиц, прибывших в Азербайджанскую Республику за 9 месяцев 2017 г., 32 % составили граждане Российской Федерации, 2,1 % – граждане Украины, 1,4 % – граждане Республики Казахстан, 0,7 % – граждане Республики Узбекистан, 0,5 % – граждане Республики Беларусь, 0,5 % – граждане Туркменистана, 0,1 % – граждане Республики Молдова, 0,1 % – граждане Кыргызской Республики, 0,08 % – граждане Республики Таджикистан и 62,5 % – граждане прочих стран.

За этот период в связи с регистрацией по месту пребывания, продлением сроков временного пребывания в стране, выдачей разрешений на временное и постоянное проживание, а также на работу для осуществления трудовой деятельности, вопросами гражданства и определением статуса беженца со стороны иностранцев и лиц без гражданства в Государственную миграционную службу поступило более 700 000 обращений.

От общего числа лиц, обратившихся для получения разрешения на временное проживание, 20 % составили граждане Российской Федерации, 3,6 % – граждане Украины, 2,2 % – граждане Республики Казахстан, 2,1 % – граждане Туркменистана, 1,5 % – граждане Республики Узбекистан, 0,5 % – граждане Республики Беларусь, 0,4 % – граждане Кыргызской Республики, 0,3 % – граждане Республики Молдова и 0,1 % – граждане Республики Таджикистан.

От общего числа лиц, обратившихся для получения разрешения на постоянное проживание, 29 % составили граждане Российской Федерации, 4,4 % – граждане Украины, 4 % – граждане Республики Казахстан, 4 % – граждане Республики Узбекистан, 3,5 % – граждане Туркменистана, 1,2 % – граждане Кыргызской Республики, 0,5 % – граждане Республики Молдова, 0,3 % – граждане Республики Беларусь и 0,3 % – граждане Республики Таджикистан.

В результате мероприятий, проведенных за указанный период, были выявлены случаи нарушения требований административного законодательства со стороны около 17 тыс. иностранцев. Из них, в связи с наличием оснований, было легализовано проживание на территории страны более 1 900 человек, в отношении около 6 тыс. ино-

¹ Миграционная ситуация в Азербайджанской Республике за 9 месяцев 2017 года // Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=26157>

странцев было принято решение об административном выдворении за пределы страны.

В указанный период от числа лиц, выдворенных в административном порядке, 23 % составили граждане Российской Федерации, 3,2 % – граждане Украины, 3 % – граждане Республики Узбекистан, 1,6 % – граждане Республики Казахстан, 0,8 % – граждане Туркменистана, 0,8 % – граждане Республики Молдова, 0,7 % – граждане Республики Таджикистан, 0,5 % – граждане Республики Беларусь, 0,3 % – граждане Кыргызской Республики и 66,1 % – граждане других стран. В то же время был обеспечен выезд из Азербайджанской Республики в добровольном порядке более 9 000 незаконно проживающих в стране мигрантов.

Государственной миграционной службой было зарегистрировано 83 ходатайства (вместе с членами семьи 174 человека) о предоставлении статуса беженца.

Государственная миграционная служба отмечает, что «за прошедший период были еще более расширены международные связи, развиты отношения на двусторонней и многосторонней основах, предпринят ряд важных шагов в направлении усиления межгосударственного диалога, осуществления обмена и применения опыта в области миграции, обсуждения перспектив сотрудничества в сфере регулирования миграционных процессов, пресечения нелегальной миграции. В то же время был проведен ряд встреч с компетентными международными организациями и соответствующими структурами отдельных государств, организованы взаимные визиты. В настоящее время продолжается реализация соответствующих проектов совместно с Европейским Союзом (ЕС), Международной организацией по миграции (МОМ), Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Международным центром по развитию миграционной политики (МЦРМП)»¹.

3.2. Миграционная ситуация в Республике Армения

Миграционную ситуацию в стране можно охарактеризовать как иммиграционную. В этих условиях задача государства состоит в создании и осуществлении эффективного механизма контроля за иммигрантами, не создавая при этом дополнительных трудностей и препятствий для людей. Государственная миграционная политика Рес-

¹ Там же.

публики Армении в первую очередь направлена на внутреннюю миграцию, и только потом, уже в рамках международных договоренностей, она заботится о своих гражданах, находящихся за рубежом.

Руководитель армянского офиса Международной организации по миграции ООН Илона Тер-Минасян в одном из интервью охарактеризовала миграционные процессы следующим образом: «В Армении много говорят о том, как остановить миграцию. Но это невозможно сделать, да и не нужно. Сегодня перед нами стоит демографическая проблема – население не репродуцируется. Это очень опасно, поэтому в первую очередь необходимо уделять внимание проблеме воспроизводства населения. И мне кажется, что решать демографическую проблему только за счет прекращения миграции неправильно, да и невозможно».

Главной предпосылкой эмиграции из Армении является сохраняющаяся в государстве безработица. По данным службы занятости, безработица в Армении составляет 30%.

Еще с советских времен для данного региона характерен такой вид миграции, как краткосрочная трудовая, когда население уезжает на сезонные работы (в основном в Россию), поскольку не может обеспечить себя посредством ведения хозяйства.

Благоприятным фактором в данном случае выступает наличие большой армянской диаспоры. Уезжающие знают, что в стране их прибытия есть армянская община или родственники, знакомые, которые помогут интегрироваться и найти работу.

Статистически описывая миграционную ситуацию в Республике Армения¹, можно отметить, что в январе – сентябре 2017 года число выбытий из республики превысило число прибытий на 42,6 тыс. (по гражданам Армении этот показатель составил 75 тыс.). Если, начиная с 2013 года, наблюдалось постепенное увеличение отрицательного сальдо пассажиропотоков, то за 9 месяцев 2017 года по сравнению с тем же периодом предыдущего года оно уменьшилось на 32,8 тыс. человек, или на 37,8 %.

В официальных данных отмечается, что, как и в прошлые годы, большую долю в миграционных потоках республики составляют трудовые эмигранты. Из каждых 10 выбытий 8 осуществляются с целью трудоустройства за границей. Иммиграционные потоки сравнительно небольшие. Они образуются в основном за счет трудовых иммигран-

¹ Миграционная ситуация в Республике Армения за 9 месяцев 2017 года // Интернет-портал СНГ // <http://www.e-cis.info/page.php?id=26163>

тов, студентов, иностранных граждан армянского происхождения, получивших статус проживания в Армении, и лиц, ищущих убежище.

В свою очередь, число иностранных граждан, получивших разрешение на временное и постоянное пребывание в Республике Армения за первое полугодие 2017 года, составило соответственно 1 204 и 616 человек против 1 200 и 625 человек соответствующего периода предыдущего года. Более половины от общего числа лиц, оформивших разрешение на временное и постоянное проживание, – это граждане России, Ирана и Индии. В первом полугодии 2017 года специальный статус пребывания был предоставлен 235 иностранцам, что на 81 человека меньше, чем за тот же период 2016 года.

Таким образом, численность иностранцев, получивших гражданство Республики Армения в первом полугодии 2017 года, составила 3 988 человек, что на 31,9 % меньше аналогичного показателя первого полугодия 2016 года.

Численность лиц, обратившихся с ходатайством о предоставлении убежища в январе – сентябре 2017 года, составила 105 человек. Были признаны беженцами и получили убежище 56 человек, из них 42 – граждане Сирии.

Число административных правонарушений в сфере миграции, совершенных иностранными гражданами в первом полугодии 2017 года, по сравнению с тем же периодом прошлого года снизилось на 12,7 % и составило 1 444. Данный показатель по гражданам СНГ снизился на 11,0 % и составил 881.

В 2017 году получено почти вдвое больше запросов по реадмиссии, чем за предыдущие три года вместе взятых (758 запросов в отношении 1 486 лиц) из восьми стран (Россия, Австрия, Бельгия, Германия, Нидерланды, Польша, Франция, Швеция).

3.3. Миграционная ситуация в Республике Беларусь

Миграционную обстановку в Республике Беларусь можно охарактеризовать как достаточно стабильную. Основной миграционный приток иммигрантов традиционно приходится на страны СНГ, в том числе Россию, Украину и Казахстан, на долю которых приходится более 80 % от общего числа прибывающих в Беларусь.

Согласно статистическим данным Государственного пограничного комитета Республики Беларусь¹ в первом полугодии 2017 года в Республику Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства въезжали свыше 1,98 млн раз (за аналогичный период прошлого года (далее – АППГ) – свыше 1,92 млн раз), выезжали 2,1 млн раз (АППГ – 1,99 млн раз). Наибольшее количество раз Государственную границу Республики Беларусь пересекали с целью въезда в Беларусь и выезда граждане Украины, России, Польши, Литвы, Молдовы и Латвии.

Целями пребывания иностранцев в Республике Беларусь являются частные и служебные дела, туризм, а также транзитный проезд через её территорию.

По сведениям территориальных органов внутренних дел, республику по частным и служебным делам посетило почти 441 тыс. иностранцев (АППГ – свыше 557 тыс.), из них проживало в гостиницах, санаторно-курортных и оздоровительных организациях, а также субъектах агроэкотуризма более 392 тыс. человек (АППГ – 392 500). В органах внутренних дел зарегистрировано почти 56 000 иностранцев (АППГ – более 61 тыс.).

По состоянию на 30 июня 2017 года в Республике Беларусь находилось 47,6 тыс. иностранцев (АППГ – 59,1 тыс.), имеющих разрешение на временное проживание, из них 10 800 иностранцев, прибывших к супругу или близкому родственнику, свыше 15 200 – на учебу, почти 12 800 – по служебным делам, а также более 176 800 (АППГ – 181 500) – на постоянное проживание.

В первом полугодии 2017 года окончено предварительное расследование по 790 преступлениям, совершенным иностранцами (за АППГ – 849). Снижение к АППГ составило 6,9 %, при этом удельный вес от общего количества расследованных в республике преступлений остался на уровне АППГ (2,5 %).

В сравнении с АППГ на 0,5 % уменьшилось количество иностранцев, совершивших преступления, предварительное расследование по которым окончено (с 585 до 582).

Уровень иностранной преступности на территории республики (по расследованным уголовным делам) за январь – июнь 2017 года в расчете на 100 000 населения (по статистическим сведениям о количестве населения по состоянию на 1 января 2017 г.) снизился и составляет 8 преступлений (АППГ – 9 преступлений).

¹ Миграционная ситуация в Республике Беларусь за первое полугодие 2017 года // Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=26161>

Статистические данные о гражданской принадлежности лиц, совершивших преступления, свидетельствуют, что наибольшее их количество совершено гражданами России (59,4 %, 469 преступлений) и Украины (14,3 %, 113 преступлений).

В указанном периоде 2017 г. иностранцами совершено 97 210 административных правонарушений (АППГ – 98 472), снижение к АППГ составило 1,3 %. Снижение количества привлеченных к административной ответственности иностранцев произошло главным образом за счет сокращения количества совершенных ими нарушений законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь (–13,5 %, с 6375 до 5517). Из общего числа иностранцев, привлеченных к административной ответственности за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, 1 432 таких правонарушения совершено гражданами государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Всего в 2017 году в Беларуси выявлено более 8 800 нарушителей миграционного законодательства, из них свыше 6 400 иностранцев нарушили порядок въезда, выезда и пребывания в государстве, из которых более 1 400 являлись гражданами третьих государств по отношению к ОДКБ.

В первом полугодии 2017 года территориальными органами внутренних дел Республики Беларусь выдано (продлено) 8 003 специальных разрешения на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь (АППГ – 11 541).

Основное количество въехавших в Беларусь на работу иностранцев составили граждане Китая (3 086), Украины (2 339), России (1 222) и Узбекистана (250). Подавляющее большинство трудящихся-иммигрантов прибыло по рабочим специальностям (3 491). В качестве квалифицированных работников и специалистов въехало 2 130 человек, 374 иностранца прибыли в качестве работников, занятых в сельском хозяйстве, 443 – в сфере обслуживания и торговли, а также 590 – на должности руководителей.

По результатам проверочных мероприятий, в первом полугодии 2017 года привлечено к административной ответственности: 321 иностранец (АППГ – 292) и 108 должностных лиц – нанимателей Республики Беларусь, нарушивших порядок занятия трудовой деятельностью (АППГ – 91).

В части пресечения незаконной деятельности, связанной с трудоустройством граждан Республики Беларусь за рубежом на безлицензионной основе, составлено 252 административных протокола.

В первом полугодии 2017 года количество иностранцев, ходатайствующих о защите, снизилось по сравнению с АППГ на 22 %. Тем не менее, поток вынужденных мигрантов остается на высоком уровне, и количество иностранцев, обратившихся в уполномоченные органы с ходатайствами о защите, за указанный период составило 243 человек (АППГ 2015 – 599 человек, 2016 – 314 человек). Структура стран, откуда в Беларусь прибывали вынужденные мигранты, в сравнении с предыдущим годом, в основном, не изменилась. Заявители из Украины в первом полугодии 2017 года составили 171 человек, или 70,4 % от общего числа ходатайствующих о защите (АППГ 2015 – 457 человек, или 76,3 %, 2016 – 247 человек, или 78,7 %), и являются, как и в 2016 году, самой многочисленной группой вынужденных мигрантов, обратившихся с ходатайствами о защите. Кроме того, в первом полугодии 2017 года в связи с ситуацией в сфере безопасности в ряде ближневосточных и центральноазиатских стран в Беларусь прибыли вынужденные мигранты из Сирии и Пакистана по 10 человек, или по 4,1 % от общего числа ходатайствующих о защите, из Ирака – 9 человек, или 3,7 %, Йемена – 5 человек, или 2,1 %.

В указанном периоде доля иностранцев, получивших одну из форм защиты, предусмотренных законодательством Республики Беларусь, составила 78,5 % от общего числа решений, принятых по ходатайствам о защите за истекший период (АППГ – 72,4 %).

За шесть месяцев 2017 года органами внутренних дел Республики Беларусь выявлено 8 организованных групп незаконных мигрантов общей численностью 35 человек. Небольшую миграционную активность в плане незаконной миграции в страны Европейского Союза проявляют граждане Вьетнама, Индии, Пакистана, Китая, Ирана и Туниса.

3.4. Миграционная ситуация в Республике Казахстан

Министерством внутренних дел совместно с заинтересованными государственными органами продолжается реализация комплекса мер, направленных на совершенствование созданной в стране системы управления миграционными процессами¹.

За десять месяцев 2017 года в подразделениях миграционной службы зарегистрировано 2,14 млн иностранцев, что на 16,7 % боль-

¹ Миграционная ситуация в Республике Казахстан за 10 месяцев 2017 года // Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=26160>

ше, чем за аналогичный период 2016 года (1 млн 725 тыс.). Из них основную часть составляют граждане стран СНГ – 1 857 962 (в 2016 г. – 1 млн 504 тыс.) человека.

В результате принятых мер в 2017 году выявлено 97 149 нарушителей миграционного законодательства (в 2016 г. – 113,2 тыс.). Выдворены – 11 252 (в 2016 г. – 12 тыс.). В порядке гражданского судопроизводства выдворено 422 человека, из них 148 – освободившихся из мест лишения свободы. Сокращены сроки пребывания 26 478 иностранцев. Зарегистрировано 901 уголовное правонарушение за нарушения миграционного законодательства.

3.5. Миграционная ситуация в Кыргызской Республике

Согласно официальным данным¹, миграция в Кыргызской Республике характеризуется стабильным оттоком населения. Ежегодно на продолжительные сроки за рубеж убывает не менее 50 тыс. граждан.

В отдельные периоды (2005, 2010, 2016 гг.) отток населения резко увеличивался, достигая 170 тыс. человек в год. Возвращается население обратно в гораздо меньших количествах. На миграционные настроения людей влияют и экономические факторы, и социально-политические потрясения.

В 2016 году в республику на постоянное место жительства прибыло 2,3 тыс. человек, выбыло 5,5 тыс. человек. Таким образом, миграционный отток населения составил 3,2 тыс. человек.

В трудовую миграцию вовлечены порядка 793 тыс. человек. Из них, по оценочным данным, по состоянию на ноябрь 2017 года в России – более 616 тыс., в Казахстане – 113 тыс., в Южной Корее – 14 тыс., в Турции – 30 тыс., в других странах дальнего зарубежья (Европа, США, Ближний Восток, Азия) – более 20 тыс. человек.

Исходя из ежегодных данных о регистрации иностранных граждан на территории Кыргызской Республики, количество зарегистрировавшихся варьируется в пределах 100–120 тыс. человек.

За 9 месяцев 2017 года было выдано разрешений на работу иностранным специалистам – 12 518, а также иностранным индивидуальным предпринимателям – 851.

¹ Миграционная ситуация в Кыргызской Республике за 9 месяцев 2017 года // Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=26162>

Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, получивших статус иммигранта, составляет 246 человек.

Численность беженцев на территории Кыргызской Республики по состоянию на 1 октября 2017 года составляет 172 человек, в том числе из Афганистана – 94 человек, других стран – 78 человек.

Число лиц, ищущих убежище, составляет 98 человек.

За 9 месяцев 2017 года консультаций по вопросам выезда за рубеж (в том числе по снятию запрета на въезд в РФ) проведено свыше 30 000, консультаций кайрылманам (этническим кыргызам) – свыше 3 500.

3.6. Миграционная ситуация в Российской Федерации

Согласно обнародованным данным¹, за период с января по октябрь 2017 года в Российскую Федерацию въехало более 15,4 млн иностранных граждан (АППГ – 15 400 000). Из них 10 500 000 человек – граждане государств – участников СНГ (АППГ – 10 700 000).

Выехало за 10 месяцев 2017 года из Российской Федерации 13 200 000 иностранных граждан (АППГ – 13 600 000), из них: СНГ – 8 400 000 человек (АППГ – 9,0).

По сравнению с аналогичным периодом прошлого года, названные показатели изменились незначительно.

В общем миграционном потоке граждане СНГ составляют 68 % от всех въезжающих в Россию иностранных граждан, из них 20 % – граждане Украины, 14 % – граждане Узбекистана, 10 % – граждане Казахстана и 7 % – граждане Таджикистана.

Как известно, Россия является второй страной в мире по числу находящихся на ее территории мигрантов.

По состоянию на 1 ноября 2017 года в Российской Федерации находилось 9 900 000 иностранных граждан, 85,5% из них составляли граждане СНГ (8 400 000).

В настоящий момент в Российской Федерации проживает более 560 000 иностранных граждан по разрешениям на временное проживание (–10 % по сравнению с АППГ), столько же – по видам на жительство (+15 % по сравнению с АППГ).

За 10 месяцев 2017 года на миграционный учет встали 13,4 млн иностранных граждан (+10,7 % по сравнению с АППГ).

¹ Миграционная ситуация в Российской Федерации за 10 месяцев 2017 года // Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=26158>

Ключевыми заявленными целями пребывания в Российской Федерации иностранных граждан являются: «частная» – 40,7 %, «работа» – 39,3 % и «туризм» – 7,7 %.

Трудовые мигранты составляют 39,3 % от общего количества въехавших граждан.

Основными регионами трудоустройства иностранных граждан остаются Москва и Московская область (28,6 % от общего числа трудовых мигрантов), Санкт-Петербург и Ленинградская область – 6,8 %, Краснодарский край – 4,6 %, Ростовская область – 1,8 % от общего числа трудящихся мигрантов.

Из них по патентам трудятся 58 % иностранных граждан, по таким основаниям как: разрешение на временное проживание, виду на жительство или гражданство государства – члена Евразийского экономического союза – 36 %, по разрешениям на работу – 6 % иностранных граждан.

За указанный период 2017 года трудовым мигрантам, прибывшим на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, оформлено 1,4 млн. патентов, количество переоформленных патентов составило 118,9 тыс.

От работодателей поступило 1,4 млн. уведомлений о заключении трудового или гражданско-правового договора с иностранными гражданами, в том числе 498,5 тыс. – в отношении иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность без разрешительных документов, 774,1 тыс. – по патенту.

В настоящее время просматривается незначительная тенденция снижения приобретения гражданства Российской Федерации. Так, за десять месяцев 2017 года в упрощенном порядке принят в гражданство Российской Федерации 192 481 человек (всего 206,3 тыс.), из них граждане Украины (33,4 %), Казахстана (15,7 %) и Таджикистана (11 %).

За тот же период с ходатайством о признании беженцем на территории Российской Федерации обратились 535 иностранных граждан. Признаны беженцами на территории Российской Федерации 28 иностранных граждан, утратили данный статус 28 человек, лишены – 4. Численность лиц, признанных беженцами на территории Российской Федерации и состоящих на учете, по состоянию на 1 ноября 2017 года составила 593 человека. С заявлением о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации обратились более 11,4 тыс. иностранных граждан, из них 2,4 тыс. несовершеннолетних детей, вписанных в заявления родителей. Основными

странами исхода беженцев, обращающихся с ходатайствами о признании беженцем (заявлениями о предоставлении временного убежища) на территории Российской Федерации, по-прежнему остаются Афганистан, Сирия и Украина. Временное убежище предоставлено 8,8 тыс. мигрантам, отказано – 2,4 тыс. По состоянию на 1 ноября 2017 года на учете состояли 163,3 тыс. лиц, которым предоставлено временное убежище на территории Российской Федерации.

МВД России продолжена работа по реализации комплекса мер, направленных на противодействие незаконному пребыванию и осуществлению трудовой деятельности иностранными гражданами на территории Российской Федерации. За 9 месяцев 2017 года отмечается положительная динамика количества выявленных территориальными органами МВД России административных правонарушений в сфере миграции (статьи 18.8 – 18.10, 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). По указанным статьям КоАП РФ было составлено 568 983 административных протокола, что на 14,2 % больше АППГ (498 072). За 9 месяцев 2017 года МВД России выдворено в административном порядке за пределы Российской Федерации 91,0 тыс. иностранных граждан. В январе – октябре 2017 года принято 5,2 тыс. решений о депортации (+14,5 %). Депортировано 4,5 тыс. иностранных граждан (+19,5 %).

Всего в период с января по октябрь 2017 года иностранными гражданами было совершено 34,7 тыс. преступлений, что меньше показателя АППГ на 8,2 %. Из них гражданами государств – участников СНГ – 30,8 тыс. или 88,5 %.

3.7. Миграционная ситуация в Республике Таджикистан

В соответствии с данными¹ по учету въезда и выезда граждан через государственную границу за 9 месяцев 2017 года из страны выехало за рубеж 391 398 трудовых мигрантов. Из общего количества трудовых мигрантов в Российскую Федерацию выехало 382 133 человека и в Республику Казахстан – 9265 человек.

За этот же период вернулись в страну 274 704 трудовых мигранта – гражданина Республики Таджикистан, что на 54 962 человека больше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (увеличение на 25 %).

¹ Миграционная ситуация в Республике Таджикистан за 9 месяцев 2017 года // Интернет-портал СНГ // <http://www.e-cis.info/page.php?id=26159>

Ввиду того, что более 90 % граждан страны работают в Российской Федерации, уделяется большое внимание налаживанию сотрудничества между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией в области трудовой миграции.

Согласно информации Главного управления по вопросам миграции МВД России, по состоянию на 1 ноября 2017 года 156 438 граждан Республики Таджикистан внесены в список лиц, въезд которым в Российскую Федерацию временно запрещен на срок от трех до десяти лет.

В течение 9 месяцев 2017 года в Миграционную службу Республики Таджикистан и ее структурные подразделения обратились 20 506 человек для получения консультаций. В рамках сотрудничества между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией в области трудовой миграции граждан на территориях обеих стран функционируют представительства миграционных органов государств сторон. В Российской Федерации сотрудниками Представительства Министерства в Российской Федерации по миграции совместно с общественными национальными объединениями и таджикскими диаспорами ведется информационно-разъяснительная работа среди трудовых мигрантов – выходцев из Таджикистана по вопросам законного пребывания, осуществления трудовой деятельности, интеграции и адаптации трудовых мигрантов – граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации.

В составе Миграционной службы функционируют 4 государственных учреждения – центры консультирования и подготовки трудовых мигрантов перед выездом, которыми были оказаны услуги трудовым мигрантам по правовым вопросам, трудоустройству за рубежом, а также по получению сертификата на знание русского языка.

В 2017 году квота на привлечение иностранной рабочей силы в Республике Таджикистан была установлена в количестве 7 500 человек. За 9 месяцев указанного года 5 172 иностранным гражданам (соответствующий период 2016 года – 9 260 человек) было дано разрешение на работу. Иностранцы граждане, которые имеют разрешение на работу, в основном работают в сфере строительства, геологии, связи, промышленности и др.

В 2017 году в рамках операции «Нелегал» при проведении проверки 1 024 объектов (мест проживания и работы иностранных трудовых мигрантов) осуществлена проверка законности проживания и трудовой деятельности 8 878 иностранных граждан. В отношении 389 иностранных граждан, нарушавших правила пребывания иностран-

ных граждан в Республике Таджикистан составлены административные протоколы. Из них 78 человек решением суда были выдворены за пределы республики.

Глава 4
**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ В РЕАЛИЗАЦИИ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ**

**4.1. Консультативные и совещательные органы
Содружества Независимых Государств по вопросам миграции**

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

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

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

Он представляет собой орган Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ по вопросам, входящим в компетенцию Министерств внутренних дел государств – участников СНГ, а также иных государственных органов, выполняющих аналогичные функции. Так, например, в Российской Федерации Министерство внутренних дел осуществляет весь спектр полномочий, связанных с обеспечением реализации миграционной политики Российской Федерацией¹.

В задачи Совета министров входит:

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

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

– реализация решений Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ по вопросам, входящим в компетенцию Министерств внутренних дел.

В целях выполнения возложенных на него задач Совет:

– рассматривает вопросы борьбы с преступностью, укрепления правопорядка и организации взаимодействия министерств внутренних дел государств – участников СНГ и обладает полномочиями по принятию решений по вопросам своей компетенции;

– разрабатывает предложения по вопросам, входящим в компетенцию министерств внутренних дел и вносит их в установленном порядке на рассмотрение Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ;

– рассматривает ход выполнения решений Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ, относящихся к компетенции СМВД, а также документов, принятых на заседаниях СМВД;

– содействует взаимному обмену опытом и информацией между министерствами внутренних дел;

– осуществляет взаимодействие с органами СНГ в вопросах борьбы с преступностью, укрепления правопорядка.

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

В качестве специализированного миграционного органа СНГ следует рассматривать Совет руководителей миграционных органов государств – участников СНГ.

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

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

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

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

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

Однако, несмотря на единство целей и задач, стоящих перед государствами СНГ в миграционной сфере, подписали Соглашение, а следовательно, и вошли в его состав не все руководители миграционных органов. Так, в безоговорочном порядке Соглашение было принято главами Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан. Азербайджанская Республика вступила в соглашение с особым мнением о неприменении положений, связанных с гармонизацией национальных законодательств, координацией миграционной политики, международной правосубъектностью. Не предполагает также Азербайджан участвовать в разработке целевых программ по приоритетным направлениям сотрудничества миграционных органов государств – участников СНГ и координации работ по введению в действие документов, удостоверяющих личность граждан государств – участников СНГ и лиц без гражданства, постоянно проживающих в государствах – участниках СНГ, содержащих биометрические данные. Республика Узбекистан, в свою очередь, подписала Соглашение с оговоркой о недействительности применительно к ней положений о содействии выработке единых подходов в целях гармонизации национальных законодательств государств – участников СНГ в сфере миграции; выработке единых подходов по гармонизации национальных законодательств государств – участников СНГ в сфере миграции и рассмотрении вопросов организации подготовки и повышения квалификации кадров для миграционных органов государств – участников СНГ.

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

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

Организация деятельности Совета возлагается на Председателя и Секретариат.

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

Председателю вменяется в обязанности:

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

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

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

Заседания Совета проводятся, как правило, два раза в год. За период с 2008 по 2017 год проведено 20 заседаний Совета, в ходе которых рассмотрено примерно 240 вопросов.

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

Основными направлениями деятельности Совета являются:

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

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

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

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

- содействие интеграции банков данных государств – участников СНГ по учету иностранных граждан и лиц без гражданства;
- содействие реализации принятых межгосударственных и межправительственных документов в сфере миграции государств – участников СНГ.

В целях реализации основных направлений деятельности Совет осуществляет следующие функции:

- разработка целевых программ по приоритетным направлениям сотрудничества миграционных органов государств – участников СНГ;
- выработка единых подходов по гармонизации национальных законодательств государств – участников СНГ в сфере миграции;
- координация взаимодействия миграционных и иных заинтересованных органов государств – участников СНГ в обеспечении защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей;
- разработка с уполномоченными органами государств – участников СНГ согласованных предложений по проведению мероприятий по противодействию незаконной миграции;
- координация работ по введению в действие документов, удостоверяющих личность граждан государств – участников СНГ и лиц без гражданства, постоянно проживающих в государствах – участниках СНГ, содержащих биометрические данные;
- осуществление взаимодействия с соответствующими органами государств – участников СНГ, другими органами СНГ, а также международными и неправительственными организациями и общественными объединениями по вопросам, входящим в компетенцию Совета;
- рассмотрение хода реализации документов, принятых в рамках СНГ в сфере миграции;
- рассмотрение хода и итогов реализации миграционными органами государств – участников СНГ решений Совета;
- содействие взаимному обмену опытом и информацией между миграционными органами государств – участников СНГ, в том числе оказание методической помощи;
- рассмотрение вопросов организации подготовки и повышения квалификации кадров для миграционных органов государств – участников СНГ;
- осуществление иных функций, входящих в компетенцию Совета.

Совет имеет право:

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

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

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

– создавать постоянные или временные рабочие группы;

– привлекать ученых и специалистов;

– решать иные вопросы, входящие в его компетенцию.

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

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

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

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

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

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

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

В этих целях Совместная комиссия:

- подготавливает предложения и рекомендации по гармонизации национального законодательства государств – участников Соглашения в области борьбы с незаконной миграцией; совершенствованию миграционного контроля; подготовке и повышению квалификации кадров органов государств – участников Соглашения, занимающихся вопросами борьбы с незаконной миграцией; формированию и использованию государственных и межгосударственных информационных учетов в сфере незаконной миграции для выполнения идентификационных и информационно-аналитических задач;
- осуществляет обмен информацией о миграционной ситуации в государствах, национальном законодательстве государств – участников Соглашения в области миграции и об изменениях в нем, имеющих международных договорах о миграции;
- обобщает международный опыт деятельности в области борьбы с незаконной миграцией;
- организует совместные семинары и конференции;
- осуществляет обмен нормативно-правовыми актами, учебной, методической и специальной литературой;
- предоставляет правительствам государств – участников Соглашения отчеты о проделанной работе;
- разрабатывает предложения и меры по формированию и расширению легальной миграции.

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

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

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

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

Вместе с тем государствами – участниками СНГ достаточно рано осознается невозможность локализовать трансграничные миграционные процессы и разрешить проблемы в изоляции друг от друга.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– Программа сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2009–2011 годы (2008);

– Программа сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012–2014 годы (2011).

В настоящее время реализуется Программа сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 годы, утвержденная Советом глав государств СНГ 10 октября 2014 года.

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

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

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

экономикой, благодаря эмиграции трудовых ресурсов обеспечивается приток капитала.

Одновременно с положительным эффектом миграция является носителем и отрицательного воздействия. На протяжении многих лет наиболее массовые потоки мигрантов на территории Содружества устремлены в Российскую Федерацию. Кроме России положительное сальдо в объемах трудовой миграции имеют только Казахстан и Беларусь. В остальных государствах объем трудовой миграции характеризуется стабильно отрицательными показателями. И эти тенденции негативны для обеих сторон. Вместо активного роста экономики в странах с массовой трудовой миграцией наблюдается ее стагнация. Пропадает необходимость поощрения развития рынка труда, поскольку он переполнен «предложением». При этом в тех странах, откуда в массовом порядке выезжает население, происходит потеря квалифицированной рабочей силы – научной и технической интеллигенции, высококвалифицированных работников. Все это свидетельствует о том, что, несмотря на значительную проделанную работу в создании консолидированной миграционной политики, государства – участники СНГ еще достаточно далеки от поставленных ими же самими целей. И только поступательное развитие наших взаимоотношений позволит упорядочить потоки мигрантов.

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

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

- создание предпосылок для проведения согласованной миграционной политики;
- заключение двусторонних и многосторонних соглашений о сотрудничестве по наиболее проблемным вопросам миграции (обмен данными, реадмиссия и т. д.);
- формирование устойчивой тенденции толерантного отношения принимающего сообщества к мигрантам при взаимном уважении к нормам права, традициям, культуре и языку государств – участников СНГ;
- формирование единого рынка труда, посредством внедрения эффективных финансово-экономических и нормативно-правовых регуляторов;

– создание эффективного механизма организованного привлечения и использования труда иностранных граждан, синхронизирующего количественные и качественные потребности принимающего государства и интересы трудовых мигрантов;

– противодействие незаконной миграции.

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

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

1. На основе совместно выработанных в рамках сотрудничества предложений, с учетом изменяющейся миграционной ситуации актуализируется национальное право. Создаются и совершенствуются механизмы реализации новых и уже существующих правовых норм.

2. С учетом сближающихся точек зрения на общие миграционные проблемы заключаются международные соглашения. В целом в рамках СНГ на двусторонней основе заключено более ста таких соглашений. Заключаемые соглашения носят как общий¹, так и частный характер регулирования миграционных вопросов (борьба с незаконной миграцией², порядок пребывания на территории иностранных граждан³, свобода передвижения⁴, о трудовой миграции⁵, двойное гражданство¹, о реадмиссии² и др.).

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

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

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

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

⁵ Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной

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

3. Как результат совместной деятельности по противодействию незаконной миграции:

– совершенствуются механизмы принудительной миграции (административного выдворения, депортации, реадмиссии);

– осуществляется обмен информацией о лицах, въезд которых на территорию того или иного государства запрещен или ограничен;

– совершенствуются административные процедуры принятия решений о сокращении иностранцам сроков пребывания, аннулировании разрешений на временное и постоянное проживание, на трудовую деятельность.

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

5. Развивается информационное пространство через формирование информационных систем в области миграции (АИС «Гражданство и миграция», АИС «Гостиницы», АИС «Беженцы») и предоставление удаленного доступа правоохранным органам сотрудничающих государств.

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

7. Формируется общее миграционное пространство между Российской Федерацией и Республикой Беларусь. Сближение политико-правовых систем государств-участников СНГ осуществляется не только через региональные организации сотрудничества (Таможен-

защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации (19.07.1994).

¹ Например, Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (07.09.1995).

² Сегодня такие договоры заключены между Российской Федерацией и Республикой Армения, Киргизской Республикой, **Украиной**, Республикой Узбекистан и др.

ный союз, Единое экономическое пространство), но и через взаимодействие в рамках международных организаций.

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

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

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, можно констатировать, что на основе объективно возникающих проблем, Содружеством Независимых Государств заложена крепкая организационно-правовая основа сотрудничества в области миграции. Для того что бы это сотрудничество было плодотворным, имеются все необходимые ресурсы. В рамках правового обеспечения постоянно ведется работа по совершенствованию нормативной основы взаимодействия участников Содружества в борьбе с новыми вызовами и угрозами. Подписываются новые соглашения, принимаются положения и решения. Однако многие из них так и остаются воплощенными только на бумаге. Большая часть подготовленных документов принята не всеми участниками, что, безусловно, не позволяет реализовывать заложенные в них решения в полном объеме. На сегодняшний день создано достаточное количество координационно-совещательных органов СНГ, уровень представительства в которых выступает гарантом непосредственного участия властей в формировании единого миграционного пространства. Однако при их работе не очень заметна воля участников к сближению. Большинство руководствуется исключительно собственными экономическими и политическими мотивами, не учитывая интересы партнеров, зачастую затрагивающие вопросы их национальной безопасности.

Если взглянуть вглубь проблемы, то станет ясно, что у всех участников Содружества интересы в миграционной сфере одни и те же. Среди них: восполнение демографических провалов, развитие экономики, создание механизма управляемой миграции, снижение уровня незаконной миграции, защита национального рынка труда и др. Решать идентичные задачи на общем континентальном пространстве можно только сообща. Для этого надо создать согласованное миграционное пространство. Начать следует, как представляется, с совместного анализа общей и частных миграционных ситуаций на постсоветском пространстве. Казалось бы, эта работа уже должна вестись, ведь участники Содружества сами приняли решение о размещении на официальном интернет-портале СНГ открытого для общественности анализа миграционной ситуации за отчетные периоды. Вместе с тем исполняют это решение только семь стран: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республике Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация и Республика Таджикистан.

Более того, не содержат исчерпывающую актуальную информацию о миграционной обстановке и официальные средства массовой власти остальных стран.

Сложившаяся ситуация не позволила в полной мере проанализировать на страницах данного издания отдельные аспекты миграционной ситуации на территории стран Содружества. Проведенный же анализ показывает, что при наличии общих критериев оценки миграционной ситуации в большинстве стран они имеют значительные расхождения.

Подготавливая учебно-практическое пособие, авторский коллектив постарался насколько возможно полно осветить основные тенденции в развитии миграционных отношений на постсоветском пространстве. Как представляется, данные вопросы недостаточно освещены в специальной литературе. Поэтому авторский коллектив выражает надежду, что настоящее издание будет одинаково полезно как практическим работникам, включая руководителей разного уровня, так и преподавателям и обучающимся в образовательных организациях системы МВД России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Международные правовые акты

1. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии от 1 сентября 2014 г.
2. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 4 июля 2007 г.
3. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г.
4. Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г.
5. Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства от 7 сентября 1995 г.
6. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о трудовой деятельности и социальной защите граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, работающих на территории Российской Федерации от 19 июля 1994 г.
7. Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства от 23 декабря 1993 г.

Нормативные правовые акты Российской Федерации¹:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
3. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 25.06.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
6. Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах».
7. Постановление Правительства РФ от 14.02.2007 № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета».
8. Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

¹ Все нормативно-правовые акты приводятся по сведениям официального Информационно-правового портала «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document>

9. Постановление Правительства РФ от 06.04.2005 № 186 «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

10. Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение».

11. Постановление Правительства РФ от 04.07.1992 № 470 «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан».

12. Приказ МВД России от 27.04.2016 № 214 «Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне».

13. Приказ МВД России от 15.04.2016 № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Литература

1. Административная деятельность полиции: курс лекций / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 696 с.

2. Административная деятельность полиции: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. / под ред. В.А. Кудина. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. – 768 с.

3. Василенко П.В. Территориальная организация общества // Псковский регионологический журнал. – 2013. – № 16. – С. 36–42.

4. Вышинский А.Я., Лозовский С.А. Дипломатический словарь. Том 1. – М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1948. – 855 с.

5. Герасимов С.А. Правовые основы реадмиссии: учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «юриспруденция». – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 160 с.

6. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: курс лекций. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. – 307 с.

7. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учеб. нагляд. пособие. – СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. – 216 с.

8. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учеб. пособие / под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 481 с.

9. Динамика и структура преступности в Азербайджанской республике // Бюллетень Главного Оперативного и Статистико-информационного управления МВД Азербайджанской Республики¹.

10. Данные о миграционной ситуации Республики Армения².

11. Данные о миграционной ситуации в Республике Беларусь³.

12. Данные о миграционной ситуации Республики Казахстан⁴.

13. Зраева И.М. Правовое регулирование миграционного учета в Российской Федерации: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция». – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. – 184 с.

14. Иванов Н. Характеристика международных отношений и международного права в историческом развитии. – Казань, 1874. – 191 с.

15. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В.Д. Карповича. – М.: Юрайт-М, 2002. – 959 с.

16. Леонидова Т.И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Представительная власть. – 2007. – № 2 (75).

17. Морозов Б.П., Вагнер Н.А. Деятельность сотрудников органов внутренних дел по проверке законности пребывания на территории Российской Федерации иностранной рабочей силы и выявлению работодателей, незаконно использующих иностранную рабочую силу // Права человека и иммиграция: материалы докл. и выст. межд. семинара. – Красноярск: Сиб. Юрид. ин-т МВД России, 2004. С. 51–66.

18. Рыбаковский Л.Л. Практическая демография. – М.: ЦСП, 2005 // Официальный сайт Рыбаковского Л.Л. [Электронный ресурс]. URL: <http://rybakovsky.ru/uchebnik3.html>. (дата обращения 17.05.2017).

19. Соколов С.В., Ванян А.Б. О состоянии и некоторых проблемах борьбы МВД государств-участников СНГ с незаконной миграцией // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сб. науч. статей. – Ростов н/Д, 2004. – 156 с.

20. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. – М.: Юрид. фирма «КОНТРАКТ», 2008. – 336 с.

Интернет-ресурсы

1. Интернет-портал СНГ // <http://www.e-cis.info/>

2. Информационно-правовой портал «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/>

¹ Представлен Академией полиции МВД Азербайджанской Республики (исх. №34-4562-1217 от 14.09.2017).

² (представлены Образовательным комплексом Республики Армения (исх. №21/2-1721 от 23.09. 2017).

³ Представлены Учреждением образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь» (исх. № 2/12-1769 от 29.09.2017).

⁴ Представлены Республиканским государственным учреждением «Костанайская академия Министерства внутренних дел Республики Казахстан имени Шрапбека Кабылбаева» (исх. №1-11/1780 от 29.09.2017).

3. Официальный сайт Агентства ООН по делам беженцев. Российская Федерация [Электронный ресурс]. URL: <http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/>

4. Официальный сайт Государственной миграционной службы Азербайджанской Республики. [Электронный ресурс]. URL: <https://migration.gov.az/>

5. Официальный сайт Государственной миграционной службы Министерства территориального управления и развития Республики Армения. [Электронный ресурс] http://www.smsmta.am/?menu_id=19<https://migration.gov.az/>

6. Официальный сайт МВД России. [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/mvd>

7. Официальный сайт Национального статистического комитета Кыргызской Республики. [Электронный ресурс] <http://stat.kg/ru/statistics/naselenie/>

8. Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/>

Приложение №1. Миграция в Азербайджанской Республике

Официальная статистика миграции в Азербайджанской Республике¹

Год	Законная миграция			Количество нарушений административного законодательства, связанных с несоблюдением правил пребывания, а также временного и постоянного проживания	Незаконная миграция			
	Кол-во обращений иностранных граждан и лиц без гражданства в миграционную службу в связи с				Из них			
	с регистрацией по месту пребывания	с получением (продлением сроков) разрешений на временное и постоянное проживание	с определением принадлежности к гражданству		легализовано для проживания на территории Азербайджана	предписано покинуть территорию Азербайджана Республики в течение 48 часов	выдворено	утрачены удостоверения (разрешения) на временное и постоянное проживание
2012 (11 мес.)	Нет данных	58547		17476	3199	12700	1547	нет данных
2013 (11 мес.)	402133 (8мес.)	69481		30680	1819 (7 мес.)	16006 (7 мес.)	875 (7 мес.)	нет данных
2014 (11 мес.)	723888	82542		39471	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
2015	678453	106429		26567	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
2016	689118	53214	38791	26632	2372	18540	5523	197
2017	794763	49357	31507	21438	2576	нет данных	6330	242

Зарегистрированные преступления иностранных граждан в Азербайджанской Республике²

Год	Зарегистрировано	Раскрыто	Не раскрыто	Процент раскрываемости
2012	265	320	7	97,9
2013	219	263	13	95,3
2014	338	433	10	97,7
2015	330	465	12	97,5
2016	211	290	3	99,0

¹ По данным Государственной миграционной службы Азербайджанской Республики. [Электронный ресурс]. URL: <https://migration.gov.az/cat.php?scatid=062&lang=ru>

² Динамика и структура преступности в Азербайджанской республике // Бюллетень Главного Оперативного и Статистико-Информационного Управления МВД Азербайджанской Республики (данные представлены Академией полиции МВД Азербайджанской республики, исх. № 034-4562-1217 от 14.09.2017).

Социально-криминологическая характеристика иностранных граждан, совершивших преступления в Азербайджанской Республике¹

Год	Количество лиц, совершивших преступления	От общего количества лиц, совершивших преступления																				
		Освобожденные от уголовной ответственности	Рабочие	Служащие	Работники сельского хозяйства	Предприниматели	Работники банковской системы	Работники государственного управления	Несовершеннолетние	Женщины	Грудоспособные, но не работающие и не учащиеся	Лица с высшим и со средне-специальным образованием	Лица со средним образованием (полным и не полным)	Граждане иностранных государств и лица без гражданства	В нетрезвом состоянии	Под наркотическим воздействием	Групповое			Ранее совершившие преступления		
																Итого	Заранее подготовленное	Организованная группа	Преступное объединение	Всего	Групповое	
2012	186	45	13	3		11			3	14	143	22	164	186	2	1	52	41	5		8	
2013	215	63	7	6		16			2	18	172	34	181	215	7	2	59	41	5		7	
2014	255	73	9	1		18				18	204	49	206	255	8	2	60	50	1		10	
2015	270	71	3			37			8	22	209	54	216	270	4		67	62			10	
2016	221	79	5	2		24			2	14	179	45	176	221	9		66	60	4		8	

Оценить в полной мере изменение миграционной обстановки в Азербайджанской Республике весьма затруднительно. Как видно из представленной выше таблицы, оценочные показатели миграционной ситуации в государстве периодически меняются. Официальные данные размещаются не систематически. Имеет место размещение в отдельные отчетные периоды неполной информации. Например, общая статистика миграции в 2015 году представлена в официальных источниках за одиннадцать месяцев, а статистические данные, характеризующие количество обращений иностранных граждан и лиц без гражданства в миграционную службу в связи с регистрацией по месту пребывания, только за восемь, а показатели незаконной миграции только за семь. В результате анализа представленных цифр дать объективную оценку ситуации не представляется возможным. Вместе с тем напрашивается вывод о том, что за последние шесть лет миграционные процессы в Азербайджанской Республике существенно не меняются. Значительные расхождения в показателях можно наблюдать в основном в количестве обращений иностранных граждан и лиц без гражданства в миграционную службу в связи с регистрацией по месту пребывания, что, очевидно, связано с проводимой государством политикой развития туризма и культурных отношений между государствами.

¹ Там же.

Приложение №2. Миграция в Республике Армения

Количество пересечений границы Республики Армения¹

Год	Воздушный			Железнодорожный			Автомобильный			Всего		
	въезд	выезд	сальдо	въезд	выезд	сальдо	въезд	выезд	сальдо	въезд	выезд	сальдо
2012	907637	916542	-8905	40247	41542	-1295	1243949	1276513	-32564	2191833	2234597	-42764
2013	908506	882562	25944	37783	38442	-659	1530016	1586515	-56499	2476305	2507519	-31214
2014	1062435	1059655	2780	36904	36413	491	1635257	1680200	-44943	2734596	2776268	-41672
2015	966125	976932	-10807	28688	28610	78	1714460	1747169	-32709	2709273	2752711	-43438
2016	1075966	1066808	9158	33731	33193	538	1757311	1815177	-57866	2867008	2915178	-48170
2017	965227	977290	-12063	34391	33585	806	1521128	1563783	-42655	2520746	2574658	-53912

¹ По данным Государственной миграционной службы Министерства территориального управления и развития Республики Армения. [Электронный ресурс] URL: http://www.smsmta.am/?menu_id=19https://migration.gov.az/cat.php?scatid=062&lang=ru

Распределение иностранцев, получивших статус пребывания в Армении по видам статуса пребывания¹

Год	Всего	Из них		В том числе по статусам пребывания								
		РФ	др. страны СНГ	временный			постоянный			специальный		
				всего	Из них		всего	Из них		Всего	Из них	
					РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ
2015	5722	782	522	3847	264	323	1185	492	524	690	26	30
2016	5949	945	78	4017	302	280	1329	626	171	603	17	27
2017	2055	451	04	1204	116	126	616	321	68	235	14	11

Число иностранцев, имеющих действительный временный статус пребывания по состоянию на конец года по основанию предоставления статуса

Год ²	Всего	Из них		В том числе по основанию предоставления статуса														
		РФ	др. страны СНГ	Объединение с семьей			Учеба			Работа			Коммерческая деятельность			Армянин по национальности		
				всего	Из них		всего	Из них		Всего	Из них		всего	Из них		всего	Из них	
					РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ
2015	3736	247	315	663	97	151	1705	61	74	1277	79	83	41	0	0	50	10	7
2016	3741	258	299	677	87	131	1430	68	49	1569	89	51	4	0	0	61	14	8
2017³	3878	297	295	754	87	145	1649	96	54	1403	105	85	10	0	0	62	9	11

¹ Начиная с 2015 года, официальному опубликованию подлежат статистические данные об иностранцах, получивших статус пребывания в Армении, получаемые в результате внедрения новой, соответствующей международным стандартам, информационной системы.

² По состоянию на 1 января указанного года.

³ Статистика по 2017 году представлена по состоянию на 1 июля.

Число иностранцев, имеющих действительный постоянный статус пребывания по состоянию на конец года по основанию предоставления статуса

Год	Всего	Из них		В том числе по статусам пребывания								
		РФ	др. страны СНГ	Проживание не менее 3-х лет			Предпринимательская деятельность			Армянин по национальности		
				всего	Из них		всего	Из них		всего	Из них	
					РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ
2015	4709	1634	577	3781	1242	446	21	1	0	907	391	131
2016	5160	1950	668	3494	1164	447	22	1	1	1644	785	220
2017¹	5411	2120	697	3351	1098	429	24	2	1	2036	1020	267

Число иностранцев, имеющих действительный специальный статус пребывания по состоянию на конец года по основанию предоставления статуса

Год	Всего	Из них		В том числе по статусам пребывания					
		РФ	др. страны СНГ	Предпринимательская или культурная деятельность			Армянин по национальности		
				всего	Из них		всего	Из них	
					РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ
2015	8705	167	163	53	4	1	8652	163	162
2016	6917	146	165	49	4	1	6868	142	164
2017²	6398	149	172	44	4	1	6354	145	171

¹ Статистика по 2017 году представлена по состоянию на 1 июля.

² То же.

**Приобретение гражданства Республики Армения и другие статистические данные
по миграции из стран Содружества Независимых Государств**

Показатели	В том числе по основанию предоставления статуса														
	2012			2013			2014			2015			2016		
	всего	Из них		всего	Из них		всего	Из них		всего	Из них		всего	Из них	
		РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ		РФ	др. страны СНГ
Число иностранцев, взятых на учет	1504	данные не представлены		3695	1953	296	2625	1505		3457	2509	202	2754	1565	176
Число иностранцев, приобретших гражданство РА	14693	данные не представлены		30844	1150	200	1177	480	139	7763	381	212	9445	636	217
Число иностранцев, совершивших административное правонарушение в сфере миграционного законодательства	806	66	39	1048	76	36	5	1409	398	4046	2438	496	3453	1657	441
Число иностранцев, совершивших уголовное преступление в Армении	данные не представлены			177	50	5	173	59	7	147	39	7	125	17	14
Число иностранцев, прибывших на обучение в Армению в текущем учебном году	данные не представлены			5981	1579	260	6728	1594	170	5066	1223	162	4185	1357	178

Динамика предоставления убежища в Республике Армения

	Всего	2012	2013	2014	2015	2016
Обратились о предоставлении убежища	3364	579	320	226	316	110
Прошение приостановлено или прекращено	169	–	–	65	75	29
Прошение отклонено	714	–	–	11	43	41
Получили статус беженца	2157	390	260	136	202	37
Статус беженца прекращен	119	–	–	17	59	43

Динамика поступивших в Республику Армения запросов о реадмиссии

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Всего	из них из России	Всего	из них из России	Всего	из них из России	Всего	из них из России	Всего	из них из России	Всего	из них из России
Количество запросов	9	9	29	29	100	32	146	36	254	24	908	39
Число лиц, указанных в запросах	19	19	36	36	211	32	282	62	482	33	1782	39
Число лиц, чье гражданство не было подтверждено	0	17	3	31	57	40	57	52	49	28	299	30
Число лиц, чье гражданство было подтверждено	17	0	31	3	151	4	223	8	410	5	1391	5
Процент положительных ответов (%)	100	100	91,18	91,18	72,60	90,91	79,64	86,67	89,32	84,85	82,31	85,71

Благодаря открытой миграционной политике Республики Армения создается достаточно полная хронологическая картина миграционной ситуации в стране. При этом следует отметить, что на протяжении анализируемого периода с 2012 по 2017 год наблюдается стабильно отрицательное сальдо въезда/выезда в/из республики. При этом из приведенных данных заметно, что количество иностранцев, имеющих действительный временный статус пребывания из числа граждан СНГ, составляет ежегодно в среднем 14 %, а действительный специальный статус пребывания в среднем от 2,5 до 3 %. Одновременно число иностранцев – граждан СНГ, имеющих действительный постоянный статус пребывания, ежегодно составляет около 50%.

Приложение №3. Миграция в Республике Беларусь

Сведения о пребывании иностранных граждан на территории Республики Беларусь¹

Год	Оформлено временное пребывание в ОВД по частным делам		Оформлено временное пребывание в ОВД по служебным делам		Оформлено временное пребывание в гостиницах		Выдано разрешений на временное проживание		Состоит на учете временно проживающих иностранцев		Выдано разрешение на постоянное проживание		Состоит на учете постоянно проживающих иностранцев								
	Всего		Всего		Всего		Всего		Всего		Всего		Всего								
	России	Из них граждане других стран СНГ	России	Из них граждане других стран СНГ	России	Из них граждане других стран СНГ	России	Из них граждане других стран СНГ	России	Из них граждане других стран СНГ	России	Из них граждане других стран СНГ	России	Из них граждане других стран СНГ							
2017²	36378	6489	6028	10041	150	840	381303	237933	12769	22130	4449	2498	48033	9355	5360	4318	2120	487	169603	108634	14077
2016	96271	14743	13218	30052	428	2489	706512	445876	27653	61103	9879	6572	52835	8537	6021	11720	5574	1209	172437	109826	14444
2015	118946	20104	15974	34914	908	3985	504048	307504	19479	70245	9324	6593	59100	7645	7341	18517	6809	1769	175932	111321	14961
2014	131108	19290	20987	40757	972	4861	627536	424192	31195	67936	8759	7423	59857	8477	6242	18751	7747	1852	166573	108591	14638
2013	94547	15719	20096	36411	723	4095	496022	336373	17193	53313	7284	6304	46782	6983	5305	13895	8741	1637	153423	104280	13526
2012	89422	17600	17404	26948	699	2417	591443	413761	20026	46743	7164	4262	39565	6678	3837	11950	7670	1022	153089	100221	11933

¹ Данные представлены Учреждением образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь» (исх. № 2/12-1769 от 29.09.2017).

² Данные указаны за 6 месяцев 2017 года.

**Сведения о применении к иностранным гражданам мер принуждения
на территории Республики Беларусь¹**

Год	Количество принятых решений о неразрешении въезда			Привлечено к административной ответственности			Привлечено к уголовной ответственности		
	Всего	Из них граждане		Всего	Из них граждане		Всего	Из них граждане	
		России	других стран СНГ		России	других стран СНГ		России	других стран СНГ
2012	900	728	257	149500	87405	12668	Сведения не указаны		
2013	2200	778	272	193594	99933	18910	1388	729	143
2014	3026	908	355	202056	113736	16973	1354	733	125
2015	18977	1211	443	194357	109947	17871	1571	829	150
2016	8258	1944	699	237891	132017	22212	1435	775	139
2017²	3667	1467	502	112854	67064	9251	670	350	68

¹ Данные представлены Учреждением образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь» (исх. № 2/12-1769 от 29.09.2017).

² Данные указаны за 6 месяцев 2017 года.

**Сведения о лицах, приобретших либо прекративших гражданство
Республики Беларусь**

Год	Всего оформлено материалов	Приобретение гражданства Республики Беларусь						Прекращение гражданства Республики Беларусь			Проверка принадлежности к гражданству Республики Беларусь	
		Принято в гражданство (ст. 14 Закона о гражданстве)		Приобретение гражданства в порядке регистрации (ст. 15 Закона о гражданстве)		Приобретение гражданства в соответствии с международными договорами		Выход из гражданства		Утрата гражданства (принято решений)	Оформлено материалов	Признано гражданами Республики Беларусь
		Оформлено материалов	Кол-во принятых в гражданство	Оформлено материалов	Кол-во принятых в гражданство	Оформлено материалов	Кол-во принятых в гражданство	Оформлено материалов	Кол-во вышедших из гражданства			
2012	5669	1718	1780	1245	1334	773	906	81	85	78	1774	1207
2013	5993	1472	1118	1227	1169	988	959	69	67	78	2159	1549
2014	6193	1463	891	1214	1163	1233	1205	79	79	54	2150	1599
2015	5708	1333	1063	1162	1109	885	876	87	73	82	2159	1655
2016	6363	928	925	1049	1057	746	750	642	642	384	2614	1769
2017 ¹	3045	677	663	485	492	246	250	326	326	196	1115	749

**Сведения о распределении трудящихся-мигрантов, въехавших
в Республику Беларусь**

Год	Руководители	Квалифицированные работники и специалисты	Работники сферы обслуживания, торговли	Работники, занятые в сельском хозяйстве	Рабочие специальности
2012	586	2425	580	596	4594
2013	779	2725	789	784	13103
2014	1240	4260	1577	2361	22850
2015	1146	5375	1502	2231	18197
2016	1025	4841	961	1103	9914
2017 ²	590	2130	443	374	3491

¹ Данные указаны за 6 месяцев 2017 года.

² То же.

На территории Беларуси постоянно происходили и происходят активные миграционные процессы, которые отличаются относительной стабильностью, протекают непрерывно и всегда затрагивают многие стороны социально-экономической жизни.

Происходящие миграционные процессы связаны с наличием родственных связей между гражданами разных государств, развитием международного рынка труда, различным экономическим положением стран, другими социальными и политическими причинами.

Республику Беларусь следует рассматривать главным образом как транзитную страну в плане законных и незаконных миграционных потоков из других стран СНГ, а также из стран Азии в направлении стран Европейского Союза. Беларусь имеет общую границу с членами Евросоюза, включая Польшу, Латвию и Литву, а также с Россией и Украиной. Ввиду географического положения страны и прозрачности белорусско-российской границы основная часть миграционных потоков как в страну, так и из страны также включает определенную долю незаконных мигрантов.

Несмотря на то обстоятельство, что Беларусь активно вовлечена в международные миграционные потоки, ситуация остается прогнозируемой и хорошо контролируемой, о чем свидетельствует официальная статистика.

Приложение №4. Миграция в Республике Казахстан

Общие сведения о миграционной ситуации в Республике Казахстан ¹

Год	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ²
Временно зарегистрировано в ОВД	1087927	988672	1053959	1381569	1725890	1008355
Постоянно зарегистрировано в ОВД (ПМЖ)	181606	183955	182848	199999	197059	184110
Принято в гражданство	26740	51113	23011	8451	24990	17181
Выход из гражданства	302	312	659	473	649	233
Утрачено гражданство	1914	1843	3804	8653	9478	6373
Выдано разрешений трудовым иммигрантам (на осуществление трудовой деятельности у физических лиц)			72555	141254	322685	209431
Выдворено	3188	3538	3298	10840	12167	6307

Сведения о миграционной ситуации в Республике Казахстан применительно к гражданам Российской Федерации

	2012		2013		2014		2015		2016		2017 ³	
	Всего	из них из России	Всего	из них из России	Всего	из них из России	Всего	из них из России	Всего	из них из России	Всего	из них из России
Временно зарегистрировано иностранных граждан и лиц без гражданства	1087927	328845	988672	159814	1053959	149577	1381569	165978	1725890	182994	1008355	87847
Постоянно зарегистрировано иностранных граждан и лиц без гражданства	181606	67648	183955	68298	182848	67443	199999	66594	197059	63799	184110	63921
Принято в гражданство	26740	2029	51113	2023	23011	1386	8451	1368	24990	935	17181	252
Утрачено гражданство	1914	966	1843	1403	3804	3011	8653	8070	9478	9047	6373	6117
Выдано разрешений трудовым иммигрантам (на осуществление трудовой деятельности у физических лиц)	сведения не представлены		сведения не представлены		72555	-	141254	-	322685	-	209431	-
Выдворено	3188	276	3538	261	3298	232	10840	675	12167	612	6307	258

¹ Данные представлены Республиканским государственным учреждением «Костанайская академия Министерства внутренних дел Республики Казахстан имени Шракбека Кабылбаева» (исх. № 1-11/1780 от 29.09.2017).

² Данные указаны за 6 месяцев 2017 года.

³ То же.

В последние годы наблюдается увеличение потока трудовой миграции в Казахстан из стран Центральной Азии. К сожалению, приходится констатировать, что речь прежде всего идет о нелегальной трудовой миграции. Начиная с 2013 года трудовым мигрантам из СНГ предоставляется возможность работать в Казахстане без каких-либо квот при соблюдении фискальных требований. Благодаря этому поток из стран СНГ, и в первую очередь из Центральной Азии, вырос в несколько раз. В центрально-азиатском регионе Казахстан является единственным центром притяжения для трудовых мигрантов, причем уровень миграции остается устойчиво высоким.

Из дальнего зарубежья работники прибывают по квотам на привлечение иностранной рабочей силы от крупных компаний на стройки, нефтегазовые и горнорудные месторождения. Численность данной категории трудовых мигрантов фиксируется относительно точно.

В свою очередь, трудовая миграция из стран ближнего зарубежья (в основном из Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана) в основном носит стихийный характер. Определить численность этой категории в полном объеме не представляется возможным.

Приложение №5. Миграция в Кыргызской Республике

Внешняя миграция населения в Кыргызской Республике¹

Год	Число прибывших			Число выбывших			Миграционный прирост, отток (-)		
	Всего	из них с территории		Всего	из них на территорию		Всего	из них на территорию	
		РФ	др. стран СНГ		РФ	др. стран СНГ		РФ	др. стран СНГ
2012	5532	4376	1061	13019	9475	3324	-7487	-5099	-2263
2013	4349	3030	1107	11552	8307	3064	-7203	-5277	-1957
2014	3928	2580	1118	11685	9427	2079	-7757	-6847	-961

Анализ миграционной ситуации в Кыргызстане свидетельствует об имеющихся существенных проблемах системного характера, обусловленных практическим отсутствием полного контроля и учета как внутренней, так и внешней миграции, пребывания на территории республики иностранцев, а также связанных с постоянно растущим числом прибывающих в республику иностранных граждан. На протяжении всего периода независимости Кыргызстана происходит стабильный отток населения.

Наибольшее число трудящихся-мигрантов из Кыргызстана направляется в Российскую Федерацию и в Республику Казахстан. Основной мотив выезда граждан – экономический.

¹ По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики. [Электронный ресурс] URL: <http://stat.kg/ru/statistics/naselenie/>

Приложение №6. Миграция в Российской Федерации

Миграция в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства¹

Год	Въехало в Российскую Федерацию ²	Выехало из Российской Федерации ³	Поставлено на миграционный учет	Оформлено разрешений на работу		Оформлено патентов	Выдано разрешений на временное проживание и видов на жительство	Получили гражданство Российской Федерации
				Всего	из них квалифицированным и высококвалифицированным специалистам			
2012	16059732	14306029	6477674	1340056	55848	1289204	346830	95737
2013	17906311	15919519	7370628	1273984	156655	1537323	350093	135788
2014	18201333	16643028	8393655	1334899	180399	2386641	435802	157791
2015	17081958	16606922	14086490	177175	62731	1788201	382112	141348
2016	16290031	14614071	1433784	149013	41770	1510378	507719	265319
2017	–	–	1571027	148326	44548	1682622	481561	257822

¹ По данным ГУВМ МВД России. [Электронный ресурс]. URL: <http://stat.kg/ru/statistics/naselenie/>

² В официально опубликованной Сводке основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации данный показатель отражался до 2017 года.

³ То же.

**Применение к иностранным гражданам и лицам без гражданства
отдельных мер принуждения на территории Российской Федерации**

Год	Привлечено к административной ответственности (составлено протоколов) ¹	Наложено административных штрафов (тыс. руб.) ²	Выдворено и депортировано ³	Направлено представлений о закрытии въезда ИГ и ЛБГ	
				Всего	из них закрыт въезд ИГ и ЛБГ ⁴
2012	2 520 378	6 141 669,1	35 134	88 748	
2013	2 530 443	6 449 665,5	82 413	459 337	456 434
2014	2 324 912	6 151 002,9	139 034	644 918	675 950
2015	2 225 017		117 493	490 893	
2016	1 555 511		60 042	229 013	
2017				210 708	

Население Российской Федерации продолжает расти за счет международной миграции. Однако, в последнее время масштабы этого прироста ниже, чем в начале десятилетия. Основным «миграционным донором» России по-прежнему остается Украина. На втором месте находится Таджикистан. увеличение прироста отмечено в миграции с со странами ЕАЭС (Беларусью, Киргизией, Арменией и Туркменией). Миграционный прирост со странами дальнего зарубежья незначителен. В этой связи можно прогнозировать снижение миграционного прироста в будущем, поскольку приток мигрантов из стран – основных миграционных доноров (Узбекистан и другие страны Центральной Азии, Украина) нестабилен. Новыми миграционными партнерами Россия пока не обзавелась.

Благодаря активной разъяснительной работе, проводимой как на государственном, так и на региональном уровне, заметна заинтересованность мигрантов в легализации на территории Российской Федерации. А ежемесячные платежи мигрантов за патенты стали заметной статьей дохода региональных бюджетов.

¹ В официально опубликованной Сводке основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации данный показатель отражался до 2017 года.

² В официально опубликованной Сводке основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации данный показатель отражался до 2015 года.

³ В официально опубликованной Сводке основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации данный показатель отражался до 2017 года.

⁴ В официально опубликованной Сводке основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации данный показатель отражался до 2015 года.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Учебное издание

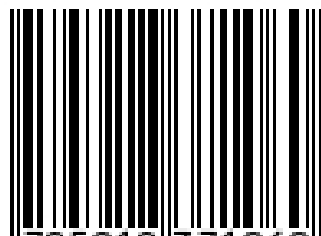
Лампадова Светлана Сергеевна
кандидат юридических наук, доцент;
Воронина Ольга Вячеславовна
кандидат юридических наук, доцент;
Сахарова Татьяна Александровна
кандидат юридических наук;
Козлов Александр Павлович
кандидат юридических наук, доцент

**МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ
В РОССИИ И ГОСУДАРСТВАХ-УЧАСТНИКАХ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

Учебно-практическое пособие

Редактор *Свикиш Н. О.*
Компьютерная верстка *Свикиш Н. О.*

ISBN 978-5-91837-106-0



9 785918 371060 >

Подписано в печать 23.10.2018. Формат 60x84 ¹/₁₆.
Печать цифровая. Объем 6,3 п.л. Тираж 100 экз. Заказ № 96/18

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1