

Краснодарский университет МВД России

В.В. Грицай
И. В. Упоров

**МИГРАЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ
И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ
ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Краснодар
2015

УДК 32.001
ББК 66.0
Г85

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

Ю. В. Степаненко, доктор юридических наук, профессор (ВНИИ МВД России);

В. А. Мельников, кандидат юридических наук, доцент (Волгоградская академия МВД России).

Грицай В. В.

Г85 Миграция как социальное явление и организационно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: учебное пособие / В. В. Грицай, И. В. Упоров. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2015. – 138 с.

ISBN 978-5-9266-0960-5

В учебном пособии формулируется понятийный аппарат, дается классификация и общая характеристика миграционных процессов, раскрывается стратегия развития миграционной политики Российской Федерации, предлагается обзор международно-правовых актов и российского миграционного законодательства. Существенное внимание уделяется статусу и полномочиям Федеральной миграционной службы. При этом учитывается важное значение этого государственного органа в рассматриваемой сфере общественных отношений. Подробно исследуются основные виды миграционных процессов с указанием их состояния и особенностей правового регулирования (трудовая миграция, эмиграция и иммиграция, репатриация, вынужденная миграция, административное выдворение, депортация, реадмиссия, а также внутренние миграционные процессы).

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России и практических сотрудников органов внутренних дел.

УДК 32.001
ББК 66.0

ISBN 978-5-9266-0960-5

© Краснодарский университет
МВД России, 2015

© Грицай В.В., Упоров И.В., 2015

Введение

Со времен своего появления люди находились и находятся в постоянном пространственном движении в поисках более комфортных мест проживания и деятельности, то есть истоки миграции населения уходят в далекую древность. К XX в., когда на планете Земля как географическом объекте не осталось белых пятен, глобальный процесс расселения в основном завершился. Тем не менее люди по-прежнему перемещаются, при этом некоторые события (прежде всего мировые войны) резко интенсифицируют это движение (так, к концу Второй мировой войны число беженцев и перемещенных лиц превысило 21 млн. человек), но некоторые виды миграционных процессов в последние десятилетия являются довольно устойчивыми, и имеют свою специфику в различных регионах мира и странах.

Нужно также иметь в виду, что в последние десятилетия масштабы внешней миграции увеличиваются, и это связано прежде всего с тенденцией глобализации современного мира, возрастающей открытости межгосударственных границ, совершенствованием транспортных средств, усилением роли международной экономической кооперации и другими факторами. И в настоящее время во всем мире насчитывается порядка 200 миллионов международных мигрантов. Достаточно активные миграционные процессы происходят на территории самих государств (внутренняя миграция).

Однако наиболее злободневные проблемы касаются внешней миграции, в рамках которой мигранты пересекают государственные границы. В этой связи в данном учебном пособии внимание акцентировано именно на внешней миграции. По данным ООН подсчитали ведущее место по интенсивности и объему миграции занимают США, на территории которых находятся одновременно почти 45 миллиона мигрантов. Россия занимает второе место – на территории нашей страны находится порядка 11 миллионов мигрантов. Затем следуют Германия (10 миллионов), Саудовская Аравия (9 миллионов), Великобритания (8 миллионов), Франция и Канада (по 7 миллионов), Австралия и Испания (по 6 миллионов мигрантов).

Россия уже более двух десятилетий является одним из мировых центров приема иностранных мигрантов. Наиболее массовый и динамичный миграционный поток – трудовая миграция, масштабы которой ежегодно оцениваются в несколько миллионов человек. Основная масса мигрантов прибывает в Россию из ряда бывших союзных рес-

публик; помимо трудовой миграции, имеют место и другие виды внешней миграции. За последние два десятилетия миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения в России и нехватку трудовых ресурсов.

Многогранность и интенсивность процессов как внешней, так и внутренней миграции ставит множество задач экономического, социального, правового характеров, для решения которых требуются новые подходы. С ростом численности мигрантов необходимы значительные изменения структуры бюджета в социальной сфере, медицинском обслуживании, налоговой базы и т. д. Значительные изменения требуются в перераспределении трудовых резервов из числа мигрантов в различных секторах экономики.

Такое положение диктует необходимость дополнительных комплексных исследований миграции как сложного социального явления. На основе научных исследований формируются соответствующие учебные курсы в гуманитарных вузах, где миграция как учебная дисциплина изучается в зависимости от специализации вуза (экономика, право, социология, государственное управление, экономика, демография, история и т. д.).

В предлагаемом учебном пособии миграция освещается с организационно-правовой точки зрения с выделением основных видов миграционных процессов. В первой главе формулируется понятийный аппарат, дается классификация и общая характеристика миграционных процессов, раскрывается стратегия развития миграционной политики Российской Федерации и предлагается обзор международных правовых актов и российского миграционного законодательства. Кроме того, существенное внимание уделено статусу и полномочиям Федеральной миграционной службы (ФМС России), поскольку этот орган исполнительной власти является ключевым в непосредственной реализации российской миграционной политики. Во второй главе подробно исследуются основные виды миграционных процессов с указанием их состояния и особенностей правового регулирования (трудовая миграция, эмиграция и иммиграция, репатриация, вынужденная миграция, административное выдворение, депортация, реадмиссия, а также внутренние миграционные процессы).

При пользовании пособием нужно иметь в виду, что в тексте пособия представлены действующие правовые акты с указанием наименования и даты издания; актуальные редакции этих актов, учитывая, что большинство из них подвергались многочисленным изменениям, показаны в списке литературы.

Глава 1. Организационно-правовые основы деятельности государств в сфере миграции

1.1. Понятие миграции как социального явления и общая характеристика миграционных процессов

Этимологически термин «миграция» происходит от латинского «migratio», то есть, перемещение, переселение, поэтому в самом широком смысле миграция – это перемещение людей в пространстве, или территориальное перемещение (здесь и далее мы имеем в виду миграцию только людей, учитывая, что понятие миграции применимо и к животным) с целью постоянного или временного поселения на новом месте. Если цели поселения (проживания) на новом месте не имеются, но нет оснований говорить о миграции.

Как отмечает Е.А. Ладан, миграция, имея сложную природу и многофакторную зависимость от всего комплекса условий, существующих в окружающей человека среде, может быть квалифицирована как наиболее многоплановый и многосторонний социальный процесс. К отличительным особенностям миграционного процесса относятся: массовый характер (в данном случае он означает, что единичные действия людей по смене места жительства не могут называться миграционным процессом); устойчивость (неотъемлемая сущностная характеристика анализируемого феномена, опирается на наблюдения устойчивой причинно-следственной взаимозависимости миграционных процессов); социальное содержание источников и результатов миграционных процессов. Для анализа миграционных процессов используется прежде всего экономико-правовой подход, одобренный МОМ – Международной организацией по миграции ООН (была создана в 1951 г., в настоящее время ее членами являются более 120 государств, соглашение о сотрудничестве с ней Россия подписала еще в 1992 г.), в котором совмещены два важнейших индикатора – добровольность и вынужденность миграции и мотивация перемещения (образование, трудоустройство, правовое обеспечение жизни и безопасности и пр.).

В науке и учебном процессе миграция исследуется и изучается в разных аспектах, но в любом случае ключевым признаком этого явления является наличие передвижения людей между какими-либо

территориальными единицами. В узком смысле миграция представляет собой законченный вид территориального перемещения, осуществляемого с определенной целью и по определенным мотивам, что позволяет классифицировать виды миграции.

В этом смысле в литературе наиболее часто выделяются критерии классификации миграции, которые обобщены Н.И. Орешин: по времени (возвратная и безвозвратная); по мотивам (социальная, экономическая, политическая, экологическая, культурная и др.), по императивности (добровольная, вынужденная, принудительная), по масштабу (индивидуальная, групповая, массовая), по статусу территориального перемещения (внешняя и внутренняя), по способу реализации (организованная и неорганизованная), по правовому статусу мигрантов (законная и незаконная).

Могут быть и другие критерии классификации миграции, которые уточняются в зависимости от отрасли науки или объекта управления миграционными процессами. Так, для историков наиболее важны временные и пространственные критерии в контексте миграционного опыта народов, для экономистов и социологов – поведенческие, для юристов – правовые критерии. Вместе с тем, как отмечает С.Е. Метелев, любая форма миграции может стать юридической, в случае если то или иное передвижение, выбор места пребывания и места жительства связаны с правовым регулированием. Как мы покажем ниже, действительно, в настоящее время все значимые виды миграции имеют правовое закрепление.

Логично было бы предположить, что унифицированное понятие миграции должно содержаться в международном праве. Однако ни в одном из международных актов, касающихся миграции (таких актов десятки) термин «миграция» нормативно не дефинируется, и обычно используются в основном близкие по смыслу термины – «пребывание», «въезд», «переезд», «массовый приток», «возвращение в страну» и др.

Такое положение во многом объясняется сложностью и многогранностью миграции как социального явления, виды которого существенно отличаются друг от друга, не считая, конечно, общеродового признака в виде перемещения людей в пространстве, что, собственно, и находит отражение в понимании миграции, которое представила в 2002 г. Международная организация по миграции толкует понятие «миграция» следующим образом – это процесс передвижения людей через международную границу либо в пределах страны, при этом имеется в виду любой вид перемещений, независимо от их продолжи-

тельности, состава и причин (однако это понятие не является общеобязательным в международном праве). Экономический Суд СНГ, в свою очередь, дал следующее определение «мигранта» – это «лицо, осуществляющее пространственные перемещения, независимо от причины, длительности или пространственных границ» (однако это толкование обязательно лишь для стран-членов СНГ).

Как видно, оба приведенных понятия имеют довольно широкое толкование. В российском законодательстве универсальное понятие миграции также не раскрывается. И в этом смысле нужно заметить, что в России, так же, как и в международном праве, подробное законодательное регулирование осуществляется в отношении не вообще миграции, а в отношении конкретных видов миграции, на что далее будет обращено особое внимание.

На доктринальном (научном) уровне предлагаются различные дефиниции понятия «миграция», под которой, в частности, понимается:

- процесс физического перемещения населения, сопровождающийся для мигранта соблюдением определенных юридических условий и преодолением юридических препятствий, касающихся выезда, въезда, а также пребывания в новом административно-территориальном образовании, как правило, влекущее изменение конституционно-правового статуса (А.В. Колокольцев);

- элемент образа жизни, форму деятельности, связанные с временной или постоянной добровольной или принудительной сменой мест проживания и труда, которые характеризуют ценности населения или его части (А.С. Ахиезер);

- перемещение по различным причинам людей через границы территориальных образований на постоянное или временное местожительства (Н.Н. Тоцкий);

- совокупность правовых отношений, возникающих при пересечении физическими лицами как внешних так и внутренних границ с целью смены места жительства или в иных целях (Т.Н. Балашова) и др.

Каждый автор по своему прав, но нельзя не видеть, что за основу берутся неодинаковые исходные положения. И поскольку в данном учебном пособии акцент делается именно на правовом аспекте, то в данном контексте выделяются следующие характеристики общеродового понятия миграции: субъекты миграции; правовая связь между ними посредством соответствующих прав и обязанностей; урегулированность правовыми нормами содержания этих прав и обязанностей (юридический факт возникновения миграционно-правового отношения).

Субъектом миграции в общеродовом понятии является «мигрант», однако в правовых актах Российской Федерации «мигрант», в зависимости от вида миграции, юридически именуется как «лицо, перемещенное внутри страны», «беженец», «трудоустроенный-мигрант» и т. д. А содержание возникающих прав и обязанностей мигрантов соответствует правоотношений регулируется прежде всего законодательством принимающей стороны, которым с учетом международных норм определяется специальный статус мигранта, где находит отражение связь конкретного мигранта конкретного вида миграции с обществом, государством, окружающими лицами; определяется круг его прав и обязанностей; устанавливаются гарантии мигрантов и механизм их реализации.

В целом обособление миграции как объекта государственного управления и изданная к настоящему времени совокупность правовых актов в сфере миграционных отношений дает основание для постановки вопроса о выделении миграционного права в качестве самостоятельной отрасли права, источниками которого являются акты международного права, акты российского законодательства федерального и регионального уровней, и в некоторых вузах миграционное право выделена в отдельную учебную дисциплину.

Такой подход является дискуссионным, и большинство специалистов сходятся в том, что пока миграционное право – это все же правовой институт, а не самостоятельная отрасль права. Так, по мнению Т.Я. Хабриевой, миграционное право – это комплексный межотраслевой институт, регулирующий миграционные процессы и связанные с ними организационные отношения, возникающие в связи с осуществлением контроля и надзора над перемещениями мигрантов через государственную границу Российской Федерации или в пределах территории Российской Федерации, а также статус мигранта, отношения, связанные с осуществлением государственных услуг в сфере миграции, иные взаимоотношения между мигрантами и государственными органами; в настоящее время миграционное право представляет собой своеобразный комплекс норм: это нормы конституционного, административного, административно-деликтного, финансового, уголовного права, права социального обеспечения, международного права и др.

Однако пока эти правовые нормы характеризуется хаотичностью развития, сложностью и запутанностью нормативных положений, нередко избытком отсылочных норм, частой изменчивостью, большой долей подзаконных правовых актов (А.В. Степанов). В этой связи рядом авторов (в частности, А.Н. Сандугеем) выдвинуто предложение

разработке и принятии единого кодифицированного акта – Миграционного кодекса РФ, устанавливающего основы государственного регулирования миграционных процессов, закрепляющего статус основных субъектов миграционных отношений, определяющего направления и виды миграции, порядок выезда из Российской Федерации и въезда в нее, транзитного проезда через российскую территорию, регистрационного учета лиц по месту пребывания и по месту жительства в Российской Федерации. Имеются также предложения (Е.А. Ладан) издать отдельные законы об иммиграции в Россию, о внутренней миграции населения в России.

Но это еще дело будущего, возможно, недалекого. А пока же в сфере миграционных отношений действуют огромное количество отдельных правовых актов, в частности, на **международном** уровне:

- *Конвенция о статусе беженцев от 31 января 1951 г.;*
- *Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г.;*
- *Декларация о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г.;*
- *Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г. и др.;*

на **федеральном** уровне в России:

- *Закон РФ (ФЗ) от 19 февраля 1993 г. «О беженцах»;*
- *Закон РФ(ФЗ) от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах»;*
- *Закон РФ (ФЗ) от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»;*
- *ФЗ от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;*
- *ФЗ от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»;*
- *ФЗ от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др.*

Содержание этих и других актов раскрывается ниже как на обобщенном уровне (в следующем параграфе), так и применительно к конкретным видам миграции (во второй главе).

Говоря об историческом процессе миграционных процессов в России и их законодательном регулировании, следует заметить, что на каждом историческом этапе миграция населения имела специфические черты, но в целом для нее была характерна относительная ус-

тойчивость в направлениях, преемственность между ранними и последующими этапами (исторический аспект развития миграции в России разработан, в частности, Э.В. Суслиным, Т.А. Прудниковой). Миграционные потоки российское государство начал регулировать на системном уровне с XVI столетия, когда специальные органы стали контролировать проезжающих людей, и прежде всего в связи с опасностью причинения вреда государству, что явилось основной причиной введения в России «проезжих грамот», по которым иноземцы въезжали в Русскую землю, а русские подданные отправлялись за границу. С того времени без особых жалованных грамот иностранцы не могли въезжать в Россию, тем более свободно перемещаться по ее территории.

В Московском государстве миграция обуславливалась как экономическими, так и социальными причинами (развитие торговли, присоединение к России новых земель и др.). С усилением централизации Московского государства приезд иностранцев стал все больше ограничиваться, во-первых, по политическим причинам, чтобы враждебно настроенные иноземные княжества не узнали внутреннюю обстановку в стране, во-вторых, чтобы сохранить монополию христианской религии от проникновения и распространения других религиозных учений. Начиная с Соборного уложения 1649 г. законодательно закрепились практика письменного оформления выездов за рубеж.

При Петре I право свободного передвижения подверглось очередным ограничениям, вылившимся впоследствии в сложную паспортную систему. Указы Петра I устанавливали обязательность «проезжих писем» и «пашпартов» для всех отъезжающих в другие губернии или за границу. Без наличия этих документов губернаторам и воеводам запрещалось пропускать проезжих через свои территории. Введению паспортов способствовали установление подушной подати и рекрутства, увеличение числа беглых крестьян и холопов, и в целом паспорт стал средством контроля мигрантов, среди которых государство стремилось выявить «гулящих и подозрительных людей».

В первые годы правления Екатерина II имела место мощная миграционная волна из Европы – Манифестом от 4 декабря 1762 г. был разрешен въезд в Россию на поселение практически всем желающим, с указанием места поселения. 22 июля 1763 г. был издан новый Манифест, детально регламентировавший правовой статус иностранцев, желающих въехать на поселение в Россию. Позже появился институт регистрации жителей – сначала в Петербурге в 1809 г., затем в Москве в 1816 г. и других территориях, когда в городах начали действовать

адресные конторы. Каждый приехавший в столицу был обязан пройти регистрацию в адресной конторе и получить там «вид на жительство» или «адресный билет». По окончании срока действия «адресного билета» или перемене работы либо места жительства иногородцы должны были оформлять новую регистрацию. Такого рода нормы были объединены в Устав о паспортах при создании Свода законов Российской империи 1825 г. Такой порядок без существенных изменений оставался вплоть до начала 1870-х гг.

В миграционном движении пореформенной России более четко выделяются отдельные виды миграции. Так, законодательные меры контроля над передвижением населения применялись по двум направлениям: когда житель страны был вынужден временно отлучиться со своего постоянного места жительства или когда он покидал прежнее место жительства и уезжал на другое постоянное место. При этом ужесточался контроль над перемещением крестьян, что определялось экономическими соображениями, поскольку в дореволюционном законодательстве переселение крестьян из одной многоземельной губернии в другую запрещалось, кроме исключительных случаев, которые были определены юридически.

Право на миграцию было неравномерно распределено среди различных групп населения; нормативная правовая база закрепляла данные различия, а также закрепляла право на миграцию отдельных групп населения в зависимости от сословия, имущественного положения, национальности или рода занятий. Уставом о паспортах регулировались незаконные отлучки в сфере паспортного режима. Этот документ установил обязательность паспортов для всех лиц, запретил отлучаться без паспорта с постоянного места жительства и вводил условия регистрации отдельно для каждого сословия. Паспортная система, диктовавшаяся экономическими и полицейскими надобностями, касалась прежде всего податного сословия. Исполнение контроля над перемещениями согласно Уставу отводилось органам полиции по надзору за исполнением паспортных правил. Но поскольку данная система в то время не обладала достаточным опытом функционирования, часть контрольных функций отводилась местным жителям, которые обязаны были задерживать «бродяг».

Паспорт содержал следующие сведения о своем владельце: приметы предъявителя, возраст, семейное положение, срок действия, а также предупреждение о наказании в случае неявки в орган полиции в срок. К концу XIX в. законодательством был определен статус поданных и лиц, приезжающих из-за границы. В случае выезда с места

постоянного проживания без надлежащих документов такое лицо по прибытии рассматривалось местной полицией либо как бродяга, либо как беглый. Строгому контролю подвергался срок действия паспорта: лица, задержанные с просроченным документом, наказывались наравне с беспаспортными. Одновременно государство стимулировало переселение поданных в малообжитые земли – переселенцам передавались казенные земли в постоянное пользование, предоставлялись, помимо налоговых, льготы по исполнению воинской обязанности, отпуску леса, выдаче денежных пособий «на прокормление» в пути, по упрощению всех механизмов переселения.

Наращение революционного кризиса в России в начале XX в. вынудило власть полностью отказаться от традиционной политики ограничения и перейти к политике свободы переселения. Право на него получали все желающие независимо от их имущественного положения. Новый курс переселенческой политики был окончательно оформлен Законом от 6 июня 1904 г. «О добровольном переселении сельских обывателей и мещан-земледельцев». С принятием этого акта завершился целый период в истории русской переселенческой политики ограничительного характера, а новый этап начал строиться на «принципиальном признании крестьянского переселения могущественным орудием аграрной политики».

Революция 1905–1907 гг. стала предпосылкой для определенной активизации миграционных процессов. Интенсивность этих процессов резко возросла во время русских революций в 1917 г., а затем в период Гражданской войны. В первые годы советской власти (с 1918 г.) функционировала Центральная коллегия о пленных и беженцах. Она занималась проблемами гражданства и статусароссиян, находившихся за границей, иностранцев, оказавшихся в ходе Первой мировой войны на территории нашей страны. При этом следует заметить, что после окончания Гражданской войны и укрепления советской власти во все последующие годы (за исключением Великой Отечественной войны) в СССР явно преобладала внутренняя миграция, а внешняя миграция (трудовая миграция, эмиграция, иммиграция) оставалась на минимальном уровне, что обуславливалось формированием на политико-идеологической основеновой социалистической системы в противовес действующей капиталистической системе, что предполагало определенный изоляционизм СССР и соответственно накладывало на советских граждан серьезные ограничения в свободе передвижения за пределами государства, равно как и затрудняло въезд в СССР иностранных граждан.

Интенсивность внутренней миграции населения в советском государстве существенно возросла затем в 1930-е гг., что было обусловлено начавшейся индустриализацией в СССР, для чего требовались новые и новые тысячи работников для городских промышленных предприятий, соответственно усилился поток крестьян, переезжающих в городскую местность, что делалось по организованному набору, то есть целенаправленно. Великая Отечественная война вызвала колоссальные перемещения внутри страны. В порядке эвакуации на Восток перемещались большие массы гражданского населения, в том числе оборонные предприятия, чтобы на новом месте наладить снабжение фронта оружием, боеприпасами, другими необходимыми материалами (затем, по мере освобождения оккупированных территорий от немецко-фашистских захватчиков, происходила обратная миграция). Кроме того, имела место депортация ряда народов СССР – насильственное переселение в отдаленные районы страны по признакам этнического происхождения, что фактически означало мобилизацию на принудительные работы с последующим определением их проживания в спецпоселениях под надзором комендатур.

В послевоенные годы миграция в СССР характеризовалась массовой репатриацией армян в 1946-1947 гг. на территорию советской Армении из Турции и стран Ближнего Востока, возвращением группы русских эмигрантов из Франции, Бельгии, Китая; возвращением на родину в 1950-х гг. находившихся в СССР германских, японских военнопленных. Наступивший стабильно мирный этап развития СССР (1960-1970-е гг.) с точки зрения миграции характерен значительным числом советских граждан, направлявшихся в рамках внутренней трудовой миграции в отдаленные районы (Север, Сибирь, Дальний Восток) для строительства и эксплуатации промышленных объектов, объектов энергетики, развития сельского хозяйства. Государство, как и раньше, стимулировало такую миграцию, предоставляя мигрантам различные льготы – именно тогда вошло в оборот выражение «поехать за длинным рублем» (то есть за значительно более высокой зарплатой) на несколько лет с целью накопить денег на автомашину, кооперативную квартиру и вернуться обратно на свое постоянное место жительства.

Распад СССР в 1991 г. знаменовал собой самую крупную волну миграции с послевоенного времени – миллионы советских граждан, оказавшиеся волею судьбы в «чужих» бывших союзных республиках, вынуждены были возвращаться в свои республики, и такая миграция трансформировалась из внутренней миграции во внешнюю, то

есть межгосударственную, миграцию. С того времени под воздействием объективных и субъективных факторов миграционная ситуация в Российской Федерации заметно усложнилась.

Одновременно с начала 1990-х гг. начинает складываться отечественная миграционная политика, на содержание которой влияли распад СССР, образование постсоветских государств, создание СНГ, возросший миграционный обмен как с постсоветскими государствами, так и с государствами дальнего зарубежья; обострение социальных, экономических, политических, этнонациональных конфликтов внутри России и на ряде сопредельных с ней территорий и другие факторы.

Основные направления миграционной политики постсоветской России были впервые сформулированы в государственной программе «Миграция», утвержденной Правительством РФ 18 мая 1992 г. Документ был ориентирован в первую очередь на решение проблем, связанных с беженцами и вынужденными переселенцами, определял принципы правовой защиты и обеспечения их занятости, вопросы расселения и жилищного обустройства. В приложении к программе приводился список благоприятных и относительно благоприятных для расселения территорий. Программа «Миграция» просуществовала всего два года, за это время ситуация в стране усложнилась и потребовала разработки нового документа.

Затем в июне 1992 г. создается Федеральная миграционная служба, одной из основных задач которой стало решение вопросов, связанных с вынужденной миграцией, – беженцами и вынужденными переселенцами из СНГ. Такие виды миграции, как трудовая, рекреационная, учебная, продолжали регулироваться законами СССР, с оговоркой «до принятия соответствующего закона Российской Федерации». В 1993 г. Россия присоединилась к важнейшим международным документам ООН по вопросам миграции. Вступили в силу законы, регламентирующие соответственно вопросы гражданства РФ и право россиян на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах России.

Федеральная миграционная программа, утвержденная Правительством в 1994 г., определила политику в области миграции до 2002 г. В этом и других документах основополагающим принципом миграционной политики провозглашался свободный выбор мигрантами мест проживания и видов занятости в соответствии с федеральной и региональными программами миграции. Главной целью государственной миграционной политики являлось регулирование миграцион-

ных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории РФ. За 1989 – 1995 гг. в общей сложности более 2,8 млн. русских вернулись в Россию. Если включить в это число беженцев из стран ближнего зарубежья, население России возросло за счет миграции на 3,7 млн. чел.

Помимо процесса внутренней миграции, увеличилось число лиц, покидавших пределы России. Так, в 1993 г. в Германию выехало две трети всех эмигрантов, в Израиль и США – почти одна треть. Однако значительно больше людей в Россию приезжало, и в течение десяти лет (1990 – 2000 гг.) Россия заняла второе место в списке стран – крупнейших миграционных реципиентов, уступив только США. Количество иммигрантов, прибывших из республик бывшего СССР, достигло своего максимума в 1994 г. Рост был обусловлен возможностями рынка труда и выталкивающими факторами в самих государствах СНГ социально-экономического и этнополитического характера. Например, некоторые страны СНГ приняли законы о гражданстве, исключавшие двойное гражданство, что активизировало репатриацию русского населения.

Во второй половине 1990-х гг. число иммигрантов из бывших союзных республик начало сокращаться. Сдерживающее влияние на приток населения в Россию оказывала, с одной стороны, череда неблагоприятных факторов в самой России, с другой – улучшение ситуации в постсоветских странах. На миграции конца 1990-х гг. отразилось ужесточение порядка приема в Россию мигрантов из стран СНГ (кроме уроженцев России остальные мигранты были лишены каких-либо преимуществ части оформления вида на жительство и гражданства), и внешняя миграция стала сокращаться. Одновременно стала возрастать внутренняя миграция – как правило, из сельской местности в города ввиду разорения колхозов и совхозов, и из Севера, Сибири Дальнего Востока в центральные районы ввиду спада экономики и «умирания» отдаленных городов.

С учетом того, что с 1992 г. население России стало уменьшаться, миграционный фактор (внешняя миграция) приобрел важнейшее значение для социально-экономического развития России, позволяя частично компенсировать выпадающие трудовые ресурсы. Наибольшее количество иностранных граждан прибывает из стран СНГ – Украины, Узбекистана, Таджикистана, Молдовы. В настоящее время в связи с событиями на Украине и некоторым ужесточением россий-

ского миграционного законодательства интенсивность миграции из стран СНГ несколько сократилась, но по-прежнему внешние миграционные процессы в России характеризуются значительным количеством мигрантов, приезжающих в Россию в рамках трудовой миграции, при этом российские граждане мигрируют преимущественно в западноевропейские страны, США и Канаду в рамках эмиграции.

1.2. Стратегия развития миграционной политики иммиграционное законодательство

С учетом того, что миграционный фактор в современном мире приобретает все большее значение в экономическом, социальном, политическом развитии государства, Указом Президента России в 2012 г. была утверждена **Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года**. Появление этого акта обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации. Реализация настоящей Концепции должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

Это первый акт такого рода в истории нашей страны, в связи с чем рассмотрим его подробнее. Прежде всего отметим, что данная Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции. Этим актом определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. Концепция разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Важно заметить, что Концепция государственной миграционной политики разработана во взаимосвязи с рядом других документов, опреде-

ляющих стратегию российского государства в сферах, смежных с миграцией, а именно – Концепцией государственной национальной политики, Концепцией демографической политики на период до 2025 года, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития до 2020 года, Стратегией национальной безопасности до 2020 года и др. Разумеется, рассматриваемой Концепцией государственной миграционной политики учтены общепризнанные принципы и нормы международного права и обязательства Российской Федерации, вытекающие из международных договоров в сфере миграции. Кроме того, был принят во внимание отечественный и международный опыт в сфере управления миграционными процессами.

В Концепции (п. 5) уточнено понятие ряда **ключевых терминов в сфере миграции**, в частности, определены следующие дефиниции:

а) *академическая мобильность* – международные перемещения ученых и преподавателей в целях осуществления научной и преподавательской деятельности, обмена опытом, представления результатов исследований, а также в других профессиональных целях;

б) *временная миграция* – международная или внутренняя миграция, которая совершается на определенный период времени без перемены постоянного места жительства. Временная миграция осуществляется с целью работы (временная трудовая миграция), учебы (образовательная миграция) и тому подобного;

в) *долгосрочная миграция* – международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (не менее одного года);

г) *квотирование привлечения иностранной рабочей силы* – регулирование численности иностранных работников, привлекаемых к осуществлению трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

д) *краткосрочная миграция* – международная или внутренняя миграция, которая совершается на непродолжительный срок (менее одного года). Перемещения с рекреационными целями, на лечение или в краткосрочные командировки к миграции не относятся;

е) *миграция на постоянное место жительства* – международная или внутренняя миграция, которая предполагает смену постоянного места жительства;

ж) *незаконная миграция* – перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на

территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности;

з) *образовательная (учебная) миграция* – миграция с целью получения или продолжения образования;

и) *организованное привлечение иностранной рабочей силы (иностранных работников)* – деятельность государства или уполномоченных негосударственных структур по организации перемещений иностранных работников в Российскую Федерацию, включающая организованный набор необходимых работников в стране происхождения, их довыездную подготовку, прием и трудоустройство на законных основаниях на заранее выделенные рабочие места;

к) *сезонная трудовая миграция* – вид трудовой миграции иностранных граждан, работа которых по своему характеру зависит от сезонных условий и осуществляется только в течение части года;

л) *трудовая миграция* – временная миграция с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг).

В законодательных актах, регулирующих отдельные виды миграции, данные понятия находят свое дальнейшее уточнение.

В Разделе II Концепции определяются **условия формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, указывается также на недостатки государственного управления в этой сфере**. Здесь указывается, что 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 развития. В современных условиях миграция работников высокой квалификации является важным источником накопления человеческого капитала, обеспечивающего экономический рост и благосостояние в принимающих странах. Не случайно конкуренция за привлечение таких работников имеет международный масштаб. Одна из стратегических задач – создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разного профиля, предпринимателей и инвесторов, прежде всего на долгосрочной основе.

Однако пока миграционная привлекательность Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преимущественно на граждан госу-

дарств – 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 подготовки. Неблагоприятные тенденции наблюдаются во внутренних миграциях. Население России отличается более низкой территориальной мобильностью (в том числе на локальном уровне) в сравнении с другими странами. Причины обусловлены большими издержками на переселение, неразвитостью транспортной сети, ограниченностью рынка арендуемого жилья, высокой стоимостью жилья и его аренды, низкими доходами большей части населения. Основным вектором межрегиональных внутренних миграций остается движение с Востока в Центр и в Московский регион, что усиливает дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации.

В части миграционного законодательства РФ в Концепции указывается на то, что оно не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом, поскольку ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов. Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации.

Концепция содержит ряд других негативных явлений в сфере государственного регулирования в сфере миграции. В частности, отмечается, что в России недостаточное внимание уделяется разработке и реализации государственных программ привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество. Сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство затрудняют процесс получения граждан-

ства для большинства законопослушных мигрантов. Система привлечения временных трудовых мигрантов и определения потребности в иностранной рабочей силе также нуждается в совершенствовании. Так, непозволительно долго осуществляется формирование механизмов набора иностранных работников, дифференцированных в соответствии с профессионально-квалификационными запросами российских работодателей (здесь исключением является узкая категория высококвалифицированных специалистов). Отсутствуют специальные программы каникулярной и сезонной трудовой миграции. Действующая система предполагает излишне длительные сроки рассмотрения заявок работодателей, а также не обеспечивает привлечения иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей. Не отрегулирован вопрос привлечения физическими лицами иностранных работников для личных, домашних и иных подобных нужд на основании патентов для осуществления трудовой деятельности. 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.

В Концепции отмечается, что недостаточно принимается мер по созданию условий для адаптации и интеграции мигрантов, защите их прав и свобод, обеспечению социальной защищенности. Решение этих проблем затрудняется неоправданной сложностью получения статуса постоянно проживающего в Российской Федерации, а также нечеткой неурегулированностью правового положения иностранных граждан. Прямым результатом отсутствия государственных программ адаптации и интеграции является изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к мигрантам. К организации программ интеграции и адаптации необходимо привлечь все заинтересованные стороны (правительства стран происхождения мигрантов, самих мигрантов, бизнес-структуры, неправительственные организации), в полной мере задействовать потенциал средств массовой информации. То же можно говорить о содействии в жилищном обустройстве вынужденных переселенцев, совершенствовании процедуры предоставления статуса беженца и временного убежища по гуманитарным обстоятельствам. В 1990-е гг. в России получили статус беженцев и вынужденных переселенцев около 1,5 миллиона человек,

но до сих пор законодательно закрепленные социальные обязательства перед ними до конца не выполнены.

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

Важные положения содержатся в Разделе III Концепции, посвященном целям, принципам, задачам и основным направлениям государственной миграционной политики Российской Федерации.

Так, **цели государственной миграционной политики Российской Федерации** определены следующим образом:

а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;

б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;

в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Принципами государственной миграционной политики Российской Федерации являются:

-обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

-недопустимость любых форм дискриминации;

-соблюдение норм национального и международного права;

-гармонизация интересов личности, общества и государства;

-взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества;

-защита национального рынка труда;

-дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов;

-учет особенностей регионального развития;

-открытость и доступность информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации;
-научная обоснованность принимаемых решений.

В число **задач государственной миграционной политики** Российской Федерации включены:

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

б) разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;

в) содействие развитию внутренней миграции;

г) содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности;

д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;

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

ж) противодействие незаконной миграции.

В Концепции определены следующие **основные направления государственной миграционной политики** Российской Федерации:

1. 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:

содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и возвращению эмигрантов;

реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, ее модернизация и придание ей бессрочного характера;

содействие переселению на постоянное место жительства квалифицированных специалистов, а также иных иностранных работников, востребованных на российском рынке труда;

создание условий для миграции в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов;

содействие переселению в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях воссоединения семей;

стимулирование миграции в Российскую Федерацию молодежи, имеющей особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности, включая обеспечение преференций в получении вида на жительство выпускникам российских образовательных учреждений профессионального образования из числа иностранных граждан, получивших профессию (специальность), востребованную на рынке труда Российской Федерации;

модернизация институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство;

создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство;

введение ускоренного (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 учреждений профессионального образования;

2. В области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой:

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

совершенствование механизма квотирования и иных инструментов регулирования привлечения иностранной рабочей силы;

создание дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, предусматривающих использование различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности, в том числе:

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;

развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций;

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

упрощение правил въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывающих в деловых целях;

упрощение въезда и снятие ограничений для 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 механизма осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на основании патентов;

упрощение порядка въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, участвующих в инвестиционной и предпринимательской деятельности;

упрощение порядка въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, являющихся работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, зарегистрированных в Российской Федерации в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

совершенствование системы выдачи разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности;

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

3. В области содействия развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации:

упрощение процедур регистрационного учета граждан Российской Федерации в целях снятия административных барьеров, препятствующих изменению места пребывания или жительства;

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

информирование населения о возможностях трудоустройства при переезде в другую местность;

развитие разных форм временной пространственной мобильности с целью осуществления трудовой деятельности, в том числе рас-

пространение вахтового метода ведения работ, гибких форм занятости и гибкого графика работы;

поддержка образовательной (учебной) миграции российских граждан, в том числе в целях получения образования и повышения квалификации по профессиям, востребованным на рынке труда;

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

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

поддержка регионов и территорий, проводящих активные меры по привлечению внутренних мигрантов, в том числе в рамках федеральных программ;

развитие дешевых сегментов рынка арендного жилья;

развитие взаимодействия государственных центров занятости с частными агентствами по вопросам трудоустройства граждан Российской Федерации вне территории их постоянного проживания;

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 по реализации мер стимулирования переселения граждан на работу в другие регионы, в том числе регионы Дальнего Востока;

повышение 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;

развитие транспортной инфраструктуры, внутренних и межрегиональных пассажирских перевозок;

субсидирование пассажирских авиаперевозок между регионами восточной и западной частей страны;

4. В области содействия образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности:

совершенствование условий для обучения в российских образовательных учреждениях на разных уровнях подготовки российских и иностранных студентов вне зависимости от гражданства и места проживания;

увеличение контингента студентов в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования из числа

иностранных граждан, преимущественно граждан государств – участников Содружества Независимых Государств;

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;

содействие мобильности специалистов, занимающихся преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работой в образовательных учреждениях и научных организациях;

организационное, информационное и финансовое содействие образовательным учреждениям и научным организациям в реализации программ международной академической мобильности и в привлечении зарубежных ученых на основе долгосрочных трудовых контрактов;

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 учреждениях высшего и среднего профессионального образования;

создание центров довузовской подготовки, изучения русского языка в образовательных учреждениях начального профессионального образования в странах с наиболее интенсивными миграционными потоками;

упрощение административных процедур, связанных с въездом и пребыванием на территории Российской Федерации иностранных граждан с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, в том числе для участия в конференциях и семинарах;

введение упрощенного 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 ор-

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

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

содействие соотечественникам, в том числе их детям, проживающим за рубежом, в получении образования на территории Российской Федерации;

разработка минимально необходимого перечня услуг по медицинскому страхованию для иностранных граждан, обучающихся в образовательных учреждениях Российской Федерации;

5. В области выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов:

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

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

совершенствование системы предоставления убежища;

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

оказание содействия добровольному возвращению 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;

поддержание инфраструктуры объектов для размещения вынужденных мигрантов;

разработка программ социальной поддержки вынужденных мигрантов;

6. В области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом:

содействие развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формирование у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействия ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости;

создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения путем формирования соответствующей инфраструктуры в странах их происхождения и в регионах Российской Федерации, испытывающих наибольший приток мигрантов, а также активно используя потенциал средств массовой информации и возможности 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;

содействие распространению русского языка и русской культуры за рубежом;

противодействие социальной исключенности 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;

создание программ по формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;

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

7. В области противодействия незаконной миграции:

совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции;

совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;

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

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

противодействие организации каналов незаконной миграции, в том числе за счет повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, позволяющих идентифицировать личность;

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 принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий;

усиление информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.

В Концепции уделено внимание также вопросам **международного сотрудничества в сфере миграции**, в частности, указывается, что предполагается реализация следующих направлений деятельности государства:

- расширение взаимодействия с международными организациями в сфере миграции и использование их потенциала;

- создание условий для свободного перемещения и трудоустройства граждан в соответствии с международными соглашениями;

- гармонизация и унификация миграционного законодательства Российской Федерации и применение информационных технологий в сфере миграции в рамках международных организаций;

- формирование правовой базы сотрудничества с иностранными государствами с целью обмена информацией по вопросам миграции, представляющим взаимный интерес;

-выработка единых подходов по вопросу реадмиссии граждан третьих государств, включая расходные обязательства сторон, в рамках международных организаций;

-развитие многостороннего и двустороннего взаимодействия в сфере миграции в рамках международных организаций;

-заключение международных соглашений в сфере миграции, способствующих притоку иностранных инвестиций в Российскую Федерацию;

-заключение международных соглашений с компетентными органами иностранных государств о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией;

-заключение международных соглашений о приеме, возврате и транзитном проезде лиц, нелегально находящихся на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств (о реадмиссии);

-заключение международных соглашений об организованном привлечении иностранных работников;

-заключение международных соглашений о взаимном признании медицинских документов.

В рассматриваемой Концепции государственной миграционной политики РФ определены вполне **конкретные сроки реализации Концепции**(Раздел VII).

В частности, **на первом этапе (2012 – 2015 гг.)** предполагается: а) разработать и принять нормативные правовые акты Российской Федерации, обеспечивающие реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики; б) разработать и апробировать программы в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики; в) создать центры содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом; г) создать инфраструктуру для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства; д) создать инфраструктуру для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации; е) провести выборочные исследования, включающие вопросы внутренней и международной миграции.

На втором этапе (2016 – 2020 гг.) предполагается, что будут осуществлены следующие мероприятия: а) принятие программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации; б) реализация и мониторинг

принятых программ в рамках осуществления основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;в) обобщение и анализ правоприменительной практики принятых нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;г) 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.

По итогам реализации второго этапа к 2021 году планируется приостановить миграционный отток населения из районов Сибири и Дальнего Востока.

На третьем этапе(2021 – 2025 гг.) планируются: а) оценка эффективности принятых программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;б) уточнение основных стратегических ориентиров, приоритетов и основных направлений реализации государственной миграционной политики Российской Федерации и корректировка соответствующих программ.

По итогам реализации третьего этапа предполагается к 2026 г. обеспечить миграционный приток населения в районы Сибири и Дальнего Востока.

Это довольно смелые и, как представляется, излишне оптимистические планы. Часть из них уже реализуется (например, создается инфраструктура для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации), часть реализуется не в полной мере(например, создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства). Нужно также иметь в виду, что подобного рода концепции не являются догмами – жизнь вносит свои коррективы; другое дело, что заявленная конкретизация мероприятий и сроков реализации Концепции уместна, скорее, не в самой Концепции, а в соответствующих документах Правительства РФ и Федеральной миграционной службы РФ (ФМС), которые координируют и непосредственно исполняют заложенные в Концепции меры стратегического характера, как, например, в Распоряжении Правительства РФ от 21 августа 2012 г. «О плане мероприятий по реализации в 2012 – 2015 годах (первый этап)

Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Но Концепция, безусловно, необходима, поскольку она определяет стратегический вектор развития миграционной политики в России.

Содержание миграционной политики определяет и соответствующее **миграционное законодательство**. В этой связи следует заметить, что основные законы в этой сфере в России были приняты в 1990-е гг., они являются действующими, однако в них были внесены неоднократные и серьезные изменения; ряд законодательных актов был принят и в последние годы. Что касается международных актов по вопросам миграции, то большинство из них были приняты еще ранее (начиная с 1950-х гг.), но Россия ко многим из них присоединилась после распада СССР в 1991 г.

В общей сложности количество нормативно-правовых актов международного и федерального уровня, регулирующих миграционные отношения, составляет несколько десятков, а если иметь в виду и ведомственные акты (ФМС, МВД РФ, МИД РФ и др.), то счет идет на сотни.

Отметим наиболее важные миграционные правовые акты, регулирующие миграционные отношения.

Международные правовые акты.

Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.

Данная Конвенция была принята Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов соответствию с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г. Акт вступил в силу 22 апреля 1954 г. Конвенция раскрывает понятие «беженец», определяет общие основания для предоставления статуса беженца. В частности, устанавливается, что беженец – это лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Согласно Конвенции запрещается какая-либо дискриминация в отношении беженцев, в частности, указывается, что частью прав беженцы могут пользоваться наравне с гражданами принимающего го-

сударства, частью прав – на тех же условиях, которые имеют иностранцы. Конвенция о статусе беженцев допускает высылку беженца за пределы принимающей страны в интересах государственной безопасности, однако запрещает высылку их в то государство, из которого они бежали, опасаясь преследования. В Конвенции участвуют 144 государства. Россия присоединилась к Конвенции в 1992 г.

Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г.

Эта Конвенция принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г. По состоянию на 30 мая 2013 г. Конвенцию ратифицировали 47 стран. Россия пока не является участницей данной Конвенции. Данный акт регулирует права трудящихся-мигрантов и членов их семей без какого-либо различия по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, политических или иных взглядов, религии или убеждений, национального, этнического или социального происхождения, гражданства, возраста, экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку. В сферу регулирования весь процесс миграции, начиная с подготовки к миграции, отъезда, транзита, периода пребывания и занятия оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве работы по найму и заканчивая возвращением в государство происхождения или обычного места проживания. Конвенцией создан механизм международно-правовой защиты прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. До ее принятия указанные вопросы регулировались рядом Международной организации труда (МОТ), в частности, в Конвенции о трудящихся-мигрантах, Конвенции о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения, в Конвенции о принудительном или обязательном труде и др. Конвенция определяет, что к мигрантам следует относиться не только как к работникам, но и как к личностям и уважать их права. Основная часть стран, ратифицировавшие Конвенцию, относятся к государствам происхождения мигрантов (Мексика, Азербайджан, Таджикистан и др.).

Декларация о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г.

Данная Декларация принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1967 г. В ней закреплены принципы, которыми рекомендуется руководствоваться государствам в «практике, касающейся территориального убежища». В Декларации неоднократно делается ссылка на Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., где провозглашается право на убежище. В Декларации указывается, в ча-

стности, что «убежище, предоставляемое каким-либо государством в осуществление своего суверенитета лицам, имеющим основание ссылаться на статью 14 Всеобщей декларации прав человека, должно уважаться всеми другими государствами». Устанавливается также, что оценка оснований для предоставления убежища входит в компетенциюсамого государства, предоставляющего это убежище. Подчеркивается, что Декларация является международным документом рекомендательного характера. В 1970-е гг. предпринимались попытки принять по этим аспектам юридически обязательного документа универсального характера, определяющего принципы и порядок предоставления убежища, однако в силу разногласий, возникших между государствами-участниками, такой акт не был принят, что показало неготовность государств брать на себясоответствующих юридические обязательства. Тем не менее Генеральная Ассамблея ООН неоднократно в своих резолюциях рекомендовала государствам соблюдать принцип non-refoulement, а также предоставлять убежище тем, кто в нем действительно нуждается.Следует также иметь в виду, чтоположения об убежище есть в Каракасской конвенции ОАГ 1954 г., Конвенции ОАЕ 1969 г., ДекларацииСовета Европы о территориальном убежище в 1977г.Россия присоединилась к Протоколу 1967 г. в 1992 г.

Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г.

Данная Конвенция принята Конференциейполномочных представителей 28 сентября 1954 г.в соответствии с резолюцией Экономического и Социального Совета ООН от 26 апреля 1954 г. Это основной международный акт, регулирующий статус лиц без гражданства и их основные права и свободы. Конвенция устанавливает минимальные стандарты обращения с апатридами, определяеттрамких правовой защиты лиц.Согласно Конвенции апатрид – этолицо без какого-либо гражданства,которое имеет права и свободы, но в меньшем объеме, чем граждане, а в некоторых случаях – и неграждане государства, где находится апатрид. Исходя из этого,цель Конвенциязаключается в том, чтобы договаривающиеся государства предоставляли апатридамтакой объем прав и их защиту, которые имеют иностранные граждане, при этом при закреплении отдельных жизненно важных прав Конвенция рекомендует правительствампредоставлять апатридам тот же объем прав и степень их защиты, что и гражданам соответствующих государств.Данный подходосновывается на определении не самих прав апатридов, а на установленииправового режима их защиты в сопоставлении справами иностранцев или граждан,и

является достаточно гибким. Конвенция Россией не ратифицирована, однако фактически она признается.

Помимо указанных, имеется множество других международно-правовых актов, регулирующих различные аспекты миграционных отношений, причем как универсального (документы ООН), так и территориального характера. Кроме того, существенное значение имеют двухсторонние и многосторонние соглашения государств в этой сфере, при этом для России большое значение имеют соответствующие документы в рамках СНГ, а в последние годы – соглашения в рамках Договора о евразийском экономическом союзе от 24 мая 2014 г.

В частности, такими актами являются:

- *Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г.;*

- *Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г.;*

- *Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г.;*

- *Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам»;*

- *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства (Рамбуйе, 27 ноября 2009 г.)*

- *Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Российской Федерации (Астана, 7 июня 2012 г.)* и др.

Законодательные и другие акты федерального уровня.

На федеральном уровне в России в сфере миграционных отношений приняты и действуют достаточно большое количество законодательных актов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, ведомственных документов.

Отметим наиболее важные из них.

Федеральный законот 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах».

Этот акт определяет основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными

договорами Российской Федерации. Закон воспроизводит понятие беженца из указанной выше Конвенции о статусе беженцев, дефинирует другие смежные понятия, закрепляет условия не признания за лицом статуса беженца, регулирует вопросы оформления статус беженца и другие вопросы в данной сфере.

Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

Данный акт определяет статус вынужденных переселенцев, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты их прав и законных интересов на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Закон раскрывает понятие «вынужденный переселенец» – это гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка. По указанным обстоятельствам вынужденным переселенцем признается: 1) гражданин РФ, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию России; 2) гражданин РФ, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта РФ и прибывший на территорию другого субъекта РФ. Вынужденным переселенцем также признается также: а) иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории РФ и изменившие место жительства в пределах территории России по указанным обстоятельствам; б) гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в РФ и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства РФ, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории России.

- Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

В этом законе повторяются конституционные нормы о праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. Суть этого закона заключается в том, что он вводит систему регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (замен ранее существовавшей «прописки»). В законе раскрываются соответствующие понятия: «регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»; «регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания»; «регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства»; «снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания»; «снятие гражданина Российской Федерации с регистрационного учета по месту жительства»; «место пребывания»; «место жительства»; «фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту». Так, место жительства – это жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда (служебное жилое помещение, жилое помещение в общежитии, жилое помещение маневренного фонда, жилое помещение в доме системы социального обслуживания населения и другие) либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством РФ, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Данный законом определяется механизм реализации регистрационного учета. Закрепляется уведомительный характер регистрации граждан по месту жительства и обязательный характер по месту пребывания.

В числе других федеральных законов, регулирующих миграционные отношения:

- *Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;*

- *Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»;*

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

-Федеральный законот 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

- Федеральный законот 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и др.;

На федеральном уровне миграционные отношения регулируются также указами Президента РФ и Постановлениями РФ, которые издаются в развитие федеральных законов и регулируют отдельные вопросы в сфере миграции, как правило, касающиеся механизма реализации законодательных положений. В числе таких актов:

Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 15.01.2013 № 30 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы»;

Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2008 № 301 «О представительствах и представителях Федеральной миграционной службы за рубежом»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 13.07.2012 № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» (вместе с «Положением о Федеральной миграционной службе»);

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или ее территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, а также порядка аннулирования визы»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413 «О миграционной карте»;

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

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

Постановление Правительства Российской Федерации от 10 мая 2011 г. № 356 «Об удостоверении беженца»;

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

Кроме того, на федеральном уровне издаются ведомственные акты, и прежде всего Федеральной миграционной службой (ФМС), определяющие деятельность этого органа государственного управления в миграционной сфере. Таких актов огромное количество, в числе:

Приказ ФМС России от 11 сентября 2012 года № 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»;

Приказ ФМС России от 30 октября 2013 года № 430 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства»;

Приказ ФМС России от 5 декабря 2007 г. № 451 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства»;

Приказ ФМС России от 19 августа 2013 года № 352 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»;

Приказ ФМС России от 30 января 2015 № 19 «Об утверждении Порядка уведомления работодателя работниками, замещающими должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральной миграционной службой, о возникновении

личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов»;

Приказ ФМС России от 03 декабря 2014 № 630 «Об утверждении типовой формы соглашения о взаимодействии между Федеральной миграционной службой и субъектом Российской Федерации, предусматривающего участие уполномоченной субъектом Российской Федерации организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства патентов»;

Приказ ФМС России от 10 октября 2014 № 555 «Об организации деятельности территориальных органов Федеральной миграционной службы по выплате пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей» (вместе с «Порядком рассмотрения территориальными органами Федеральной миграционной службы заявления о выплате пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей»);

Приказ ФМС России от 25 сентября 2012 № 303 «Об утверждении Регламента Федеральной миграционной службы»;

Приказ Минздравсоцразвития России от 28 июля 2010 г. № 564 «Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)» и др.

Помимо актов федерального уровня, миграционные отношения регулируются также правовыми актами субъектов РФ и актами муниципальными образованиями.

Так, Закон Ставропольского края от 24 июня 2002 г. «О мерах по пресечению незаконной миграции в Ставропольский край» устанавливает понятие незаконной миграции в Ставропольский край, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований по участию в регулировании миграционных процессов на территории Ставропольского края, основные принципы содействия обустройству и интеграции в социальную среду мигрантов, а также последствия несоблюдения мигра-

ционного законодательства, в том числе путем установления ответственности за нарушение миграционного законодательства.

В *Законе Краснодарского края от 02.07.2004 № 735-КЗ «О реализации государственной политики по вопросам правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Краснодарского края»* указывается, что органы государственной власти Краснодарского края и органы местного самоуправления в Краснодарском крае содействуют обустройству и интеграции в социальную среду законно находящихся на территории Краснодарского края иностранных граждан и лиц без гражданства с соблюдением конституционного принципа недопустимости осуществления права на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства на территории Российской Федерации одними лицами с нарушением законных прав и интересов других лиц, в том числе постоянно проживающих на территории Краснодарского края. Высший исполнительный орган государственной власти Краснодарского края ежегодно с учетом мнения органов местного самоуправления в Краснодарском крае рассчитывает численность иностранных граждан и лиц без гражданства, которые могут быть определены на постоянное и временное проживание в населенных пунктах Краснодарского края с учетом демографической ситуации и возможностей по обустройству иностранных граждан, и направляет свои предложения в Правительство Российской Федерации для установления квоты. Высший исполнительный орган государственной власти Краснодарского края ежегодно с учетом мнения органов местного самоуправления в Краснодарском крае рассчитывает потребность Краснодарского края в иностранной рабочей силе и направляет свои предложения в Правительство Российской Федерации для установления квоты.

Вместе с тем нужно заметить, что системы регионального законодательства в субъектах РФ пока не выстроены, и соответствующие акты принимаются чаще всего как реакция на ухудшение ситуации в сфере миграции в том или ином субъекте РФ с тем, чтобы эту ситуацию улучшить. Так, в субъектах РФ принимаются концепции региональной миграционной политики, миграционных программ на определенный срок, как правило, такие акты издаются исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. В концепциях дается общий анализ миграционной ситуации, оценивается демографический фактор, определяются основные направления деятельности органов госвласти в сфере миграции, определяются социально-

экономические прогнозы в связи с реализацией миграционных программ.

Как отмечает С.А. Трыканова, запаздывание федерального правового регулирования миграционных процессов как по предметам ведения Российской Федерации (например, статус иностранных граждан), так и по предметам совместного ведения (например, обустройство мигрантов) в сочетании с напряженной ситуацией в отдельных регионах вынуждает субъекты РФ осуществлять правовое регулирование некоторых миграционных вопросов до принятия федеральных актов, при этом субъекты РФ нередко превышают свои полномочия в регулировании миграционных процессов, в результате чего позже, после принятия федеральных законов, приходится акты субъектов РФ изменять, а часть из них не поспевает за федеральными законами и некоторое время содержат устаревшие и недействующие нормы. В целом объем полномочий органов госвласти субъектов РФ в миграционной сфере четко не определен. Пока эти полномочия касаются в основном социальной поддержки мигрантов и, очевидно, это направление будет в перспективе основным. Равным образом это касается и полномочий муниципальных образований.

1.3. Функции и полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих миграционное регулирование

Как отмечалось выше, в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации принимаются правовые акты разных уровней, регулирующие миграционные отношения. Реализацией нормативно-правовых положений в соответствии с принципом разделения занимаются органы исполнительной власти, причем также на всех трех уровнях публичной власти в нашей стране – федеральном, региональном и муниципальном.

В силу разграничения полномочий между уровнями публичной власти основная нагрузка ложится на федеральные органы власти и управления. Речь идет о Правительстве РФ как высшем исполнительном органе государственной власти РФ, которое согласно ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики (ст. 16). В этом направлении Правительство РФ как орган власти общей компетенции издает

соответствующие акты по реализации государственной миграционной политики, некоторые из которых отмечены выше.

Непосредственно же осуществлением миграционной политики занимается специальный федеральный государственный орган – **Федеральная миграционная служба Российской Федерации** (ФМС России). Положение о ФМС утверждено Постановлением Правительства РФ от 13 июля 2012 г. Здесь указывается, что ФМС является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим следующие *функции*:

- функцию по выработке и реализации государственной политики;
- функцию по нормативно-правовому регулированию в сфере миграции;
- правоприменительная функция;
- функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции.

Основными задачами ФМС России являются:

- выработка и реализация государственной политики в сфере миграции;
- нормативно-правовое регулирование в сфере миграции;
- производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;
- осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;
- осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
- осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;
- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

-разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

-исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;

-управление территориальными органами ФМС России, ее загранаппаратом, а также иными организациями и подразделениями, созданными для решения возложенных на ФМС России задач;

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

ФМС России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также настоящим Положением. Руководство деятельностью Федеральной миграционной службы осуществляет Правительство Российской Федерации. Федеральная миграционная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы на окружном, межрегиональном уровнях и в субъектах Российской Федерации (далее – территориальные органы ФМС России, загранаппарат, а также иные входящие в ее систему организации и подразделения. ФМС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

ФМС России имеет значительные полномочия, необходимые для осуществления государственной миграционной политики. *Перечень полномочий ФМС* в Положении о ФМС определен довольно обширный. Так, ФМС России осуществляет следующие полномочия:

- формирует на основе анализа и прогнозирования миграционных процессов основные направления государственной политики в сфере миграции;

-разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в сфере миграции;

-разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту РФ и в Правительство РФ проекты федеральных правовых актов по вопросам, относящимся к сфере миграции;

-осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере миграции, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ или Правительства РФ;

- координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в установленной сфере деятельности;

- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в сфере миграции, проводит анализ реализации государственной политики в указанной сфере, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию деятельности;

- участвует в разработке и реализации государственных и федеральных целевых программ в установленной сфере деятельности;

-подготавливает по поручению Президента РФ и Правительства РФ проекты отзывов и заключений на проекты законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

-осуществляет федеральный государственный контроль (надзор): за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации; за соблюдением правил привлечения работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников;

- обеспечивает в установленном порядке реализацию прав и обязательств Российской Федерации, предусмотренных международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

-определяет в соответствии с законодательством Российской Федерации по вопросам беженцев: форму бланка свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, порядок его оформления, выдачи и обмена; форму бланка проездного документа, выдаваемого беженцу, порядок его оформления, выдачи и обмена;. форму бланка свидетель-

ства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, порядок его оформления, выдачи и обмена;

-выдает в установленном порядке разрешения на привлечение работодателями и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использование их труда, разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патенты для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности у физических лиц;

-утверждает в установленном порядке форму патента для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности у физических лиц, порядок оформления и выдачи указанного патента, а также форму заявления о его выдаче и др.

В части организационно-правовых полномочий, связанных с миграционными отношениями при направлении миграционных потоков из-за рубежа на территорию России с внутренними миграционными процессами, ФМС России организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации:

выдачу, продление срока действия, восстановление виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации;

определение наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих в Российской Федерации;

принятие от лиц, проживающих в Российской Федерации, заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации;

проверку фактов и документов, представленных для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, и в случае необходимости запрашивает дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;

направление Президенту РФ заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, представленных для их обоснования документов и иных материалов, а также заключений на данные заявления, документы и материалы; исполнение принятых Президентом РФ решений по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих в Российской Федерации;

рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, поданных лицами, проживающими в Российской Федерации, и принятие решений по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

ведение учета лиц, в отношении которых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом приняты решения об изменении гражданства;

оформление гражданства Российской Федерации;

отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

выдачу и замену гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность;

регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства и учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания;

оформление и выдачу паспортов и иных документов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;

учет выданных, утраченных, похищенных и признанных недействительными паспортов гражданина Российской Федерации;

оформление приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведение учета юридических лиц, ходатайствующих об их оформлении;

реализацию мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства;

проставление отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства;

проведение государственной дактилоскопической регистрации;

производство по делам об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции;

представление в судах интересов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, а также защиту в судах интересов ФМС России;

проведение федеральных государственных статистических наблюдений в установленной сфере деятельности в соответствии с официальной статистической методологией, а также представление в установленном порядке предложений по совершенствованию форм этих наблюдений;

информационное и правовое обеспечение деятельности ФМС России, ее территориальных органов, заграничного аппарата, а также

иных входящих в систему ФМС России организаций и подразделений по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета;

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

подготовку предложений по установлению квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации;

- формирование и обеспечение функционирования государственной информационной системы миграционного учета;

- обеспечение межведомственного электронного взаимодействия в рамках возложенных задач и функций;

- ведение учета участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей на каждой стадии переселения;

- оформление и выдачу свидетельств участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

- методическое обеспечение разработки государственных программ субъектов Российской Федерации либо подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на оказание содействия приему и обустройству участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей;

- предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в установленной сфере деятельности ФМС России.

В части организационно-правовых полномочий, связанных с миграционными отношениями при направлении миграционных потоков из России за рубеж и с временным нахождением на территории России иностранных граждан (лиц без гражданства), ФМС России организует в установленном законодательством Российской Федерации порядке:

- выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации;

- выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации;

- учет, регистрацию, прием и временное размещение лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища либо о признании их беженцами, получивших статус беженца, а также оказание содействия беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации;

- учет, регистрацию, прием и временное размещение лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, получивших статус вынужденного переселенца, а также оказание содействия вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства в Российской Федерации;

- проведение идентификации иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании их беженцами и находящихся в Российской Федерации;

- учет и фотографирование иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии либо принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

- временное размещение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации;

- содержание в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации.

От имени Российской Федерации ФМС России принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации решения:

о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации;

выдаче иностранным гражданам или лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации или вида на жительство, а также об аннулировании указанных разрешений или вида на жительство;

о выдаче, приостановлении срока действия или аннулировании разрешений на привлечение и использование иностранных работников, выдаче и аннулировании разрешений на работу иностранным гражданам или лицам без гражданства, патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности у физических лиц;

о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства;

о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а также об установлении запрета на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства;

о приеме граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства и о передаче иностранных граждан и лиц без гражданства на основании международных договоров Российской Федерации о реадмиссии;

об аннулировании виз иностранным гражданам и лицам без гражданства;

о выдаче, об отказе в выдаче или аннулировании свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

Кроме того, ФМС России имеет ряд полномочий по иным вопросам, в том числе ФМС:

- участвует в соответствии с законодательством Российской Федерации в разработке и обеспечивает подготовку предложений о распределении по субъектам Российской Федерации лиц, признанных беженцами либо получивших временное убежище;

- осуществляет во взаимодействии с уполномоченными органами государственной власти депортацию иностранных граждан и лиц без гражданства, а также административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы территории Российской Федерации в форме самостоятельного контролируемого выезда;

- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

- участвует в осуществлении государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом;

- организует и ведет адресно-справочную работу;

- организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним соответствующих решений и направление ответов в установленном законодательством Российской Федерации срок в установленной сфере деятельности;

-оказывает гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной и письменной формах и осуществляет правовое информирование и правовое просвещение в соответствии с законодательством Российской Федерации в установленной сфере деятельности;

- утверждает в установленном порядке формы бланков:разрешения на привлечение и использование иностранных работников;разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывающим в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы;разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы;

- руководит территориальными органами, загранаппаратом, а также иными входящими в систему Службы организациями и подразделениями, осуществляет контроль их деятельности;

- принимает меры по укреплению и развитию материально-технической базы Службы, ее территориальных органов, загранаппарата, а также иных входящих в систему Службы организаций и подразделений;

-создает единую информационную систему в установленной сфере деятельности;

-формирует и ведет федеральные базы данных, а также обеспечивает методологическое единообразие и согласованное функционирование информационных систем в установленной сфере деятельности;

-осуществляет в установленном порядке разработку и создание информационных систем, информационных технологий и средств их обеспечения;

-взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

-участвует в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества, подготовке и заключении международных договоров Российской Федерации, в том числе межведомственного

характера, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд закупки товаров, работ, услуг в установленной сфере деятельности;

- осуществляет функции государственного заказчика в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- осуществляет функции субъекта бюджетного планирования, главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание ФМС и реализацию возложенных на нее функций, главного администратора доходов федерального бюджета, администратора доходов бюджетов Российской Федерации, администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета;

- . обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, связанных с деятельностью ФМС России;

- обеспечивает мобилизационную подготовку ФМС России, контроль и координацию деятельности ее территориальных органов, заграничного аппарата, а также иных входящих в систему ФМС России организаций и подразделений по мобилизационной подготовке;

- осуществляет кадровое обеспечение ФМС России, ее территориальных органов, а также иных входящих в систему ФМС России организаций и подразделений, организует дополнительное профессиональное образование кадров;

- осуществляет меры по обеспечению правовой и социальной защиты федеральных государственных гражданских служащих и работников ФМС России, ее территориальных органов, а также иных входящих в систему ФМС России организаций и подразделений, в том числе по улучшению их жилищных условий, организации питания, совершенствованию медицинского и социально-бытового обслуживания;

- осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными конститу-

ционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В целях реализации своих полномочий ФМС России имеет право организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализа и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля, надзора и информатизации в установленной сфере деятельности; организовывать капитальное строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов ФМС России, а также жилищное строительство; осуществлять формирование, управление и распоряжение специализированным жилищным фондом (служебными жилыми помещениями, жилыми помещениями в общежитиях и иными жилыми помещениями, отнесенными к жилым помещениям специализированного жилищного фонда); вести учет прикомандированных к ФМС России сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и работников ФМС, России не обеспеченных жилыми помещениями или нуждающихся в улучшении жилищных условий; запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности; привлекать в установленном порядке для выработки решений по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов, в том числе на договорной основе; образовывать в установленном порядке самостоятельно и совместно с другими федеральными органами исполнительной власти совещательные органы (советы, комиссии) для рассмотрения вопросов, относящихся к установленной сфере деятельности.

Федеральную миграционную службу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации. Руководитель ФМС России имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации. В ФМС России образуется коллегия в составе руководителя (председатель коллегии), его заместителей, входящих в нее по должности, а также других лиц. Финансирование расходов на содержание центрального аппарата ФМС России, ее территориальных органов, заграничного аппарата и иных входящих в систему ФМС организаций и подразделений осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете. Федеральная миграционная служба является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской

Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации. ФМС России имеет геральдический знак – эмблему и флаг, учрежденные в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Глава 2. Миграционные процессы: состояние и правовое регулирование

2.1. Трудовая миграция

В условиях расширяющейся глобализации мировой экономики отмечается возрастание роли внешней трудовой миграции. Почти страны мира в участвуют в обмене трудовыми ресурсами, хотя и с разными особенностями – в одних государствах преобладает убытие трудовых ресурсов, а в других наоборот – прибытие таковых. Россия не является исключением. И здесь важнейшим является демографический фактор, когда волновая демографическая яма, возникшая в годы Великой Отечественной войны, вновь дает о себе знать. В этих условиях, как справедливо отмечают А.Г. Гришанова и Е.С. Красинец, переселение мигрантов на постоянное место жительства из-за рубежа является одним из источников увеличения демографического потенциала, а привлечение и использование иностранных работников – необходимостью для дальнейшего поступательного развития национальной экономики. В результате притока мигрантов решаются многие экономические проблемы страны, улучшается сбалансированность отечественного рынка труда, компенсируется недостаток рабочей силы. Благодаря трудовым мигрантам усиливается ресурсный потенциал экономического роста, стимулируется рост инвестиций, реализуются инвестиционные проекты, в том числе с участием иностранного капитала, развиваются новые виды бизнеса, обеспечивается стабильное функционирование важнейших секторов экономики. Оказывая влияние на расселение населения, миграция является фактором развития регионов и поддержания территориальной целостности России.

Вместе с тем нужно иметь в виду, что внешняя трудовая миграция нуждается в таком правовом регулировании и управлении, чтобы не произошло дисбаланса в стратегическом развитии российского общества, основанного на исторических и имманентных ему социально-экономических, правовых, культурных и иных ценностях, и в этой связи важное значение приобретает решение вопросов регулирования трудовой миграции, оптимизации привлечения и использования зарубежных трудовых мигрантов.

В этом контексте нужно заметить, что под влиянием спроса на рынке труда количество работающих в России иностранных работников является постоянным. С 2000-х гг. трудовая миграция в Россию имела тенденцию к росту, и так было до кризисного 2008 г. А до этого

(1998 – 2007 гг.), зарегистрированное число трудовых мигрантов из-за рубежа увеличилось в России более чем в десять раз. В период финансово-экономического кризиса 2008 – 2009 гг. произошли существенные перемены, в частности, было сокращено количество вакансий, имели место массовые увольнения среди работающих, соответственно потребность в иностранной рабочей силе снизилась, особенно в строительстве и малом бизнесе. В те годы численность официально зарегистрированных трудовых мигрантов в России сократилось – с 2,4 млн. человек до 2,2 млн. человек.

Вместе с тем значительно число трудовых мигрантов находилось и находится в России без надлежащего разрешения российских властей, многие из них после окончания срока легального пребывания в России не возвращаются на родину, и численность трудовых мигрантов с каждым годом накапливается, и в настоящее время их количество составляет порядка десяти миллионов человек. В целом проблема нелегальной миграции, острота которой хотя и снизилась в последнее время, еще не находит эффективного решения.

Отметим далее, что трудовая миграция в Россию в настоящее время характеризуется разнообразием стран выезда трудовых миграционных потоков. Основной поток трудовых мигрантов – из стран СНГ, на что ранее мы уже обращали внимание. Примерно с 2005 г. все большую активность в политике экспорта трудовых ресурсов в Россию проявляют центрально-азиатские государства. Так, Узбекистан и Таджикистан по объемам трудовой эмиграции в Россию занимают первые места, оттеснив рабочих из Китая и Украины.

Говоря о проблемах внешней трудовой миграции в Россию, нужно заметить, что масштабы миграционных потоков, их направления и структура, а, главное, качественный состав трудовых мигрантов пока не отвечают как текущим, так и стратегическим национальным интересам Российской Федерации. Так, качество трудовых мигрантов явно не соответствует потребностям инновационного развития российской экономики, и одновременно доступность сравнительно дешевой иностранной рабочей силы снижает стимулы российских работодателей для повышения производительности труда. Дело в том, что по большей части в Россию едут трудовые мигранты с низким образовательными культурным уровнем, что приводит к усилению маргинализации населения и в целом к снижению качества трудового потенциала нашей страны. Масштабное использование низкоквалифицированного труда мигрантов тормозит процессы модернизации российской экономики.

Кроме того, основная масса мигрантов трудоустраивается в теневом секторе экономики (как правило, в строительстве, торговле, сельском хозяйстве) либо работает с нарушением действующего законодательства России. Такая ситуация приводит к повышению напряженности на рынке труда, увеличивает потери для бюджетов всех уровней, снижает социальные стандарты занятости, способствует распространению недобросовестной конкуренции и тем самым подрывает рыночные механизмы российской экономики.

Можно констатировать, что к настоящему времени незаконная трудовая миграция приводит к усилению негативного отношения к трудовым мигрантам со стороны значительной части населения России, возникновению конфликтных ситуаций, усилению социальной напряженности в российском обществе. Эти и другие смежные проблемы требуют своего решения.

Один из основных путей улучшения ситуации во внешней трудовой миграции в Россию заключается в совершенствовании правового регулирования данной сферы общественных отношений. И здесь нужно заметить, что в настоящее время усиливается координация многих государств по регулированию трудовых миграционных потоков. Решения организационно-правового и финансового характера, принятые как в рамках ООН, так и на региональном и национальном уровнях, позволяют определенным образом нормализовать миграционные потоки.

В этой связи можно выделить следующие группы международных правовых актов:

- двусторонние и многосторонние международные соглашения по вопросам использования труда мигрантов и обеспечению их социально-экономических прав;

- акты международных экономических организаций, и прежде всего таких, как МОТ (Международная организация труда), ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения), МОМ (Международная организация по миграции и др.

Значительную роль в регулировании международной трудовой миграции имеет МОТ, имеющая статус специализированного учреждения ООН. МОТ была создана по Версальскому мирному договору в рамках Лиги Наций в 1919 г. как Международная комиссия для разработки конвенций и рекомендаций по вопросам трудового законодательства и улучшения условий труда. Целями МОТ являются достижение всеобщего и прочного мира «на основе социальной справедливости» и улучшение существующих условий труда, что может быть

достигнуто регламентацией рабочего времени (включая установление максимальной продолжительности рабочего дня), охраной труда, безопасностью и распространением всех названных норм на иммигрантов и т. п.

Каждое государство-член МОТ согласно уставу этой организации принимает на себя определенные обязательства, в числе которых:

- обеспечивать применение принципа равных возможностей трудящихся-мигрантов и членов их семей с гражданами своей страны, изучать жалобы на несоблюдение этого принципа;

- вслучае нарушения законов организациями, ответственными за их выполнение, должны применяться меры административного, гражданского и уголовного характера;

- обеспечивать соответствие национальных законов и правил международным нормам по правам мигрантов;

- содействовать скорейшему воссоединению семей, для чего заключать двусторонние и многосторонние соглашения;

- содействовать координации деятельности социальных служб на своей территории с социальными службами других стран и нести ответственность за работу социальных служб и др.

По этим и смежным вопросам МОТ приняла достаточно большое количество конвенций, рекомендаций и других актов. Рассмотрим некоторые из них, имеющие наибольшее значение.

Прежде всего необходимо выделить Конвенцию МОТ «О трудящихся-мигрантах» 1 июля 1949г.

Согласно этому акту каждое государство-член МОТ обязуется предоставлять в распоряжение как самой МОТ, так и другого члена МОТ по их требованию информацию о государственной политике и законодательстве в области эмиграции и иммиграции, а также сведения о трудоустройстве мигрантов, равно как об условиях их труда и условий проживания.

Важная норма Конвенции заключается в том, что государства должны предоставлять без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола мигрантам, законно пребывающим на его территории, условия труда, быта и проживания не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане, в отношении нижеследующих вопросов:

- принадлежность к профессиональным союзам и пользование преимуществами, предоставляемыми коллективными договорами;

- заработная плата, рабочее время;

- ограничения надомного труда;

- возраст принятия на работу;
- сверхурочные работы;
- оплачиваемые отпуска;
- ученичество и профессиональное обучение;
- женский труд и труд несовершеннолетних;
- жилищное обеспечение;
- предусмотренное законом социальное обеспечение в отношении несчастных случаев на производстве, инвалидности, старости, смерти, охраны материнства, болезни, безработицы и семейных обязанностей, а также всех прочих случаев, которые согласно законодательству страны охватываются системой социального обеспечения.

В данной Конвенции определяется система международно-правовых гарантий прав трудящимся- мигрантам, в том числе:

- создание компетентной государственной службы трудоустройства по предоставлению бесплатных услуг в сфере вербовки, оформления въезда и определения на место работы трудящихся-мигрантов;

- организация и проведение в пределах, разрешаемых законодательством страны, соответствующих мер против всякой вводящей в заблуждение пропаганды по вопросам эмиграции и иммиграции;

- обеспечение трудящихся-мигрантов и членов их семей необходимым медицинским обслуживанием в момент отъезда, во время пути и по приезде в страну назначения;

- установление запрета на выдворение в страну происхождения или в ту страну, из которой эмигрировали трудящиеся-мигранты, которые были допущены в страну на постоянное жительство, а также членов их семей, которым было разрешено его сопровождать или присоединиться к ним, на том основании, что данные мигранты не в состоянии продолжать исполняемую ими работу по болезни или увечью, полученным ими после их приезда;

Особое внимание в Конвенции уделяется контролю по соблюдению трудовых договоров, заключаемых между нанимателем или уполномоченным им лицом, с одной стороны, и трудящимся-мигрантом – с другой. В этой связи устанавливается, что один экземпляр трудового договора должен препровождаться мигранту до его отъезда или, если на то имеется согласие заинтересованных правительств, выдавался ему в приемном пункте в момент его прибытия на территорию страны иммиграции. Договор должен содержать в себе положения, определяющие условия труда, и, в частности, вознаграждение, предлагаемое мигранту. Мигрант должен извещаться в письменной форме до своего отъезда посредством документа, относяще-

гося либо к нему лично, либо к группе мигрантов, членом которой он является, об общих условиях жизни и работы, ожидающих его на территории страны иммиграции.

Согласно положениям Конвенции право производить операции по вербовке, оформлению въезда и определению на место работы мигрантов принадлежит следующим структурам:

- государственным бюро трудоустройства или другим государственным органам территории, на которой данные операции имеют место;

- государственным органам территории, иной, чем та, на которой данные операции имеют место, которым в силу соглашения, заключенного между заинтересованными правительствами, разрешается производить операции на данной территории;

- любому органу, созданному согласно условиям, определенным соответствующим международным соглашением.

Вместе с тем при наличии разрешения законодательством страны или двусторонними соглашениями, операции по вербовке, оформлению въезда и определению на работу мигрантов могут производиться: предполагаемым нанимателем или лицом, находящимся у него на службе и действующим от его имени, при условии, если это необходимо в интересах мигранта, и получения разрешения от компетентных властей, а также частным агентством, получившим на это предварительное разрешение компетентных властей той территории, на которой данные операции должны производиться. Перед тем, как выдавать разрешение на въезд трудящегося-мигранта, компетентные органы власти территории иммиграции удостоверяются, что на данной территории не имеется достаточного числа людей, способных выполнять данную работу. Кроме того, компетентные органы власти территории, на которой данные операции имеют место, обладают полномочиями по осуществлению контроля над деятельностью учреждений и лиц, получивших соответствующие разрешения, соблюдением положений Конвенции и применения санкций за их нарушение.

Как видно, требования Конвенции достаточно жесткие, и Россия пока не имеет возможностей для их безусловного выполнения. Тем не менее, как отмечает Т.А. Сошникова, Россия приняла на себя обязательство в ближайшие годы присоединиться как к этой, так и другим конвенциям МОТ.

Достаточно широкое распространение незаконной миграции стало причиной принятия Конвенции МОТ № 143 «О злоупотреблениях

в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» от 24 июня 1975 г.

В этом акте отмечается, что ввиду существования незаконной трудовой миграции рабочей государственным членам МОТ целесообразно принять нормы административного, гражданского и уголовного характера, направленные на борьбу с такими злоупотреблениями, в том числе:

- по пресечению тайного миграционного движения и незаконного найма мигрантов;

- против организаторов незаконного или тайного передвижения мигрантов, ищущих работу, начинается ли это движение с его территории, проходит ли через эту территорию или прибывает на нее, а также против тех, кто нанимает трудящихся, иммигрировавших в незаконных условиях.

Конвенцией предлагается также принять дополнительные нормы для обеспечения гарантий равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий, социального обеспечения, профсоюзных и культурных прав и индивидуальных и коллективных свобод для лиц, находящихся на законных основаниях на территории государств в качестве трудящихся-мигрантов, или членов их семей. Указывается, в частности, что если трудящийся-мигрант проживал на законных основаниях в стране с целью занятости, то он не рассматривается как лицо, находящееся на незаконном или нарушающем правовые нормы положении только из-за простого факта потери своей занятости, которая сама по себе не влечет отмены вида на жительство или, в случае необходимости, его разрешения на право работы. Соответственно, он пользуется равенством обращения с местным населением, в частности, в отношении гарантий обеспечения занятости, предоставления другой работы, а также временной работы в случае безработицы и переподготовки.

Данные положения находят более углубленное развитие в Европейской конвенции СЕ о правовом статусе трудящихся-мигрантов от 24 ноября 1977 г.

В этом акте дается определение трудящегося-мигранта, под которым понимается гражданин одного государства, которому компетентными органами другого государства разрешено проживать на ее территории для выполнения оплачиваемой работы. Европейская конвенция по сравнению с Конвенцией МОТ № 97 существенно расширяет список лиц, на которые ее положения не распространяются, к ним, в частности, относит:

- приграничных трудящихся;
- артистов, лиц других развлекательных профессий и спортсменов, занятых в течение короткого периода, и лиц свободных профессий;
- лиц, проходящих обучение;
- сезонных трудящихся;
- трудящихся, которые, будучи гражданами одного государства, выполняют на территории другого государства определенную работу в интересах предприятия с местонахождением юридического лица за пределами территории страны их эмиграции.

Среди особенностей регулирования труда трудящихся-мигрантов, нашедших отражение в правовых нормах Европейской конвенции, П.Н. Сбирунов выделяет следующие:

Информирование об условиях труда и жизни работника. С этой целью государства – члены Совета Европы, подписавшие Конвенцию, обмениваются между собой и снабжают кандидатов на эмиграцию соответствующей информацией о проживании, условиях и возможностях воссоединения с семьей, характере работы, возможностях заключения нового трудового договора после истечения первого, требуемой квалификации, условиях труда и жизни (включая ее стоимость), вознаграждении, социальном обеспечении, жилье, питании, переводе сбережений, проезде и отчислениях, производимых из заработной платы на социальную защиту и обеспечение, налогах и других отчислениях. Также может предоставляться информация о культурных и религиозных условиях в принимающем государстве. В случае набора на работу через официальный орган принимающего государства такая информация предоставляется кандидату на эмиграцию до его отъезда на языке, который он может понять, с тем чтобы иметь возможность принять решение со знанием дела.

Проведение медицинского обследования и профессионального экзамена. Медицинское обследование и профессиональный экзамен должны позволить определить, отвечает ли будущий трудящийся-мигрант по состоянию своего здоровья и уровню специальной подготовки требованиям предлагаемой работы и не угрожает ли здоровью других людей состояние его здоровья.

Выдача разрешения на работу. Компетентный орган каждого государства, разрешающий въезд на свою территорию трудящемуся-мигранту для выполнения оплачиваемой работы, выдает ему или продлевает разрешение на работу (если он не освобожден от такого требования) в соответствии с условиями, установленными ее законодательством. Разрешение на работу, выданное в первый раз, не может,

как правило, обязывать трудящегося работать на одного и того же работодателя или в одной и той же местности более чем один год. Продление разрешения трудящегося-мигранта на работу осуществляется, как правило, на период не менее одного года в той степени, в какой это позволяют существующее положение и динамика рынка труда.

Выдача вида на жительство. В случае, когда это требуется национальным законодательством, компетентный орган каждого государства выдает вид на жительство трудящимся-мигрантам, которым было разрешено заниматься оплачиваемой трудовой деятельностью на ее территории. В соответствии с положениями национального законодательства вид на жительство выдается и, если необходимо, продлевается на период, как правило, равный периоду действия разрешения на работу. В случае, если разрешение на работу не содержит указаний о сроке окончания его действия, вид на жительство, как правило, выдается и, если необходимо, продлевается на период не менее чем один год. Вид на жительство может быть отозван: по причинам национальной безопасности, общественного порядка и нравственности; если владелец отказывается, после того как был должным образом уведомлен о последствиях такого отказа, подчиниться мерам, предписанным для него государственным медицинским учреждением в целях охраны здоровья населения; если не выполняется существенное условие для его выдачи или действительности.

Оказание помощи трудящимся-мигрантам и членам их семей в возвращении в государство происхождения. Для того чтобы трудящиеся-мигранты могли до своего возвращения получить информацию об условиях их обустройства в государстве происхождения, последнее направляет принимающему государству информацию, которая передается заинтересованным лицам по их запросам, в отношении, в частности: возможностей и условий получения работы в государстве происхождения; финансовой помощи, оказываемой в целях экономической реинтеграции; сохранения приобретенных за границей прав в области социального обеспечения; возможностей для жилищного обустройства; признания эквивалентности профессиональных удостоверений и дипломов, полученных за границей, и в случае необходимости экзаменов, которые необходимо сдать для их признания; признания эквивалентности документов об образовании, полученных за границей, с тем чтобы дети трудящихся-мигрантов могли пойти в школу без понижений в отношении классов.

Установление комплекса гарантий по реализации трудовых прав трудящихся-мигрантов. Данные гарантии заключаются в следующем:

- в случае официального коллективного набора на работу освобождение трудящегося-мигранта от расходов на проезд в принимающее государство;

- освобождение от импортных пошлин и налогов во время въезда в принимающее государство и окончательного возвращения в государство происхождения, а также во время транзиталичного имущества и движимой собственности трудящихся-мигрантов и членов их семей, составляющих часть их домашнего хозяйства и разумного количества ручных инструментов и переносного оборудования, необходимых трудящимся-мигрантам для выполнения своей работы;

- воссоединение семьи трудящегося-мигранта при условии, что последний располагает для своей семьи жильем, рассматриваемым как нормальное для национальных трудящихся в регионе, где он работает;

- предоставление трудящимся-мигрантам в области доступа к жилью и квартирной плате, профессиональной подготовке и переподготовке, в том числе к высшему образованию, в отношении условий труда, предотвращения несчастных случаев на производстве, профессиональных заболеваний и гигиены труда, в области социального обеспечения и судебной защиты своей личности, имущества, прав и интересов, режима не менее благоприятного, чем тот, который предоставляется своим собственным гражданам, в той степени, в какой данный вопрос регулируется ее законами и правилами;

- содействие повторному трудоустройству, если трудящийся-мигрант теряет свою работу по причинам, не связанным с его волей, таким, как случаи безработицы или продолжительного заболевания, в том числе пользоваться услугами служб занятости;

- разрешение трудящимся-мигрантам свободно осуществлять право на объединение в профсоюз для защиты своих экономических и социальных интересов на условиях, предусмотренных национальным законодательством в отношении ее собственных граждан;

- обеспечение контроля за условиями труда трудящихся-мигрантов компетентными органами или учреждениями принимающего государства и любым другим органом, уполномоченным принимающим государством.

Как отмечалось выше, международные акты в сфере внешней трудовой миграции принимает созданная в 1951г. Международная ор-

ганизация по миграции (МОМ), которая разрабатывает программы в целях содействия правительствам и гражданскому обществу многих государств по следующим направлениям:

а) миграция в гуманитарных целях (оказание помощи людям, пострадавшим от конфликтов и их последствий, беженцам и репатриантам, перемещенным лицам, как в пределах своей страны, так и за рубежом, лицам, желающим воссоединиться с семьей);

б) миграция в целях развития (обеспечение притока квалифицированной рабочей силы в государства с учетом приоритетов их развития, потребностей и интересов местного населения в принимающих странах);

в) программы технического сотрудничества (предоставление консультативных услуг правительствам, межправительственным и неправительственным организациям в области миграции, разработка необходимых комплексных мер для решения проблем миграции в меняющейся международной обстановке, а также укрепление потенциала государств путем обучения персонала служб, ведающих регулированием миграции, и оказания им технической поддержки);

МОМ осуществляет исследования и анализ информации (проведение региональных и международных семинаров и конференций для обсуждения проблем миграции, исследования причин и последствий миграционных процессов, положения и потребностей мигрантов, разработка и проведение информационных кампаний). Россия является наблюдателем в этой организации. Очевидно, в ближайшие годы Россия станет государством-участником МОМ.

Кроме этого, регулированием вопросов внешней трудовой миграции занимаются Управление Верховного комиссара по беженцам при ООН, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Система постоянного наблюдения за миграцией (СОПЕМИ), Западной Европе – Межправительственный комитет по вопросам миграции (СИМЕ).

Для России в данной сфере большое значение имеет принятый недавно Договор о Евразийском экономическом союзе, подписанный в г. Астане 29 мая 2014 г., который заменил многие ранее действовавшие соглашения по отдельным вопросам взаимодействия России, Белоруссии и Казахстана в процессе создания данного Союза.

Здесь имеется раздел «Трудовая миграция», где, в частности, указывается, что государства-члены ЕврАзЭС осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организо-

ванному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах. Сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции осуществляется путем взаимодействия государственных органов государств-членов, к компетенции которых относятся соответствующие вопросы. Сотрудничество осуществляется в следующих формах:

1) согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции;

2) обмен нормативными правовыми актами;

3) обмен информацией;

4) реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации;

5) обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов;

6) сотрудничество в рамках консультативных органов и др.

Договор раскрывает ряд ключевых понятий в сфере миграции, в частности:

государство въезда – государство-член, на территорию которого следует гражданин другого государства-члена;

государство постоянного проживания – государство-член, гражданином которого является трудящийся государства-члена;

государство трудоустройства – государство-член, на территории которого осуществляется трудовая деятельность;

заказчик работ (услуг) – юридическое или физическое лицо, которое предоставляет трудящемуся государства-члена работу на основании заключенного с ним гражданско-правового договора в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством государства трудоустройства;

миграционная карта (карточка) – документ, который содержит сведения о гражданине государства-члена, въезжающем на территорию другого государства-члена, и служит для учета и контроля за его временным пребыванием на территории государства въезда;

работодатель – юридическое или физическое лицо, которое предоставляет трудящемуся государства-члена работу на основании заключенного с ним трудового договора в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством государства трудоустройства;

социальное обеспечение (социальное страхование) – обязательное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное страхование от несчастных случаев на

производстве и профессиональных заболеваний и обязательное медицинское страхование;

трудовая деятельность – деятельность на основании трудового договора или деятельность по выполнению работ (оказанию услуг) на основании гражданско-правового договора, осуществляемая на территории государства трудоустройства в соответствии с законодательством этого государства;

трудоустроенный гражданин государства-члена – лицо, являющееся гражданином государства-члена, законно находящееся и на законном основании осуществляющее трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает.

Работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена ЕврАзЭС вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства. Государства-члены не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда, за исключением ограничений, установленных настоящим Договором и законодательством государств-членов в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка, в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания.

Эти нормы являются существенными, и они стимулируют другие государства принимать меры по сближению с ЕврАзЭС, и этот процесс уже идет – к ЕврАзЭС присоединилась Армения, в ближайшее время это сделает Киргизия, интерес проявляют и другие государства.

Согласно Договору **трудовая деятельность трудящегося государства-члена регулируется законодательством государства трудоустройства с учетом положений настоящего Договора.** Срок временного пребывания (проживания) трудящегося государства-члена и членов семьи на территории государства трудоустройства определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора, заключенного трудящимся государства-члена с работодателем или заказчиком работ (услуг). Граждане государства-члена, прибывшие в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на

территорию другого государства-члена, и члены семей освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 30 суток с даты въезда. Граждане государства-члена при въезде на территорию другого государства-члена в случаях, предусмотренных законодательством государства въезда, используют миграционные карты (карточки), если иное не предусмотрено отдельными международными договорами государств-членов.

Довольно подробно Договор определяет права и обязанности трудящегося государства-члена. Так, трудящийся государства-члена имеет право на занятие профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, указанных в документах об образовании, документах о присуждении ученой степени и (или) присвоении ученого звания, признаваемых в соответствии с настоящим Договором и законодательством государства трудоустройства.

Трудящийся государства-члена и члены семьи осуществляют в порядке, установленном законодательством государства трудоустройства, право:

- 1) на владение, пользование и распоряжение своим имуществом;
- 2) на защиту собственности;
- 3) на беспрепятственный перевод денежных средств.

Социальное обеспечение (социальное страхование) (кроме пенсионного) трудящихся государств-членов и членов семей осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства. Трудящийся государства-члена имеет право вступать в профессиональные союзы наравне с гражданами государства трудоустройства. Трудящийся государства-члена имеет право на получение от государственных органов государства трудоустройства (к компетенции которых относятся соответствующие вопросы) и работодателя (заказчика работ (услуг)) информации, касающейся порядка его пребывания, условий осуществления трудовой деятельности, а также прав и обязанностей, предусмотренных законодательством государства трудоустройства. По требованию трудящегося государства-члена (в том числе бывшего) работодатель (заказчик работ (услуг)) обязан на безвозмездной основе выдать ему справку (справки) и (или) заверенную копию справки (справок) с указанием профессии (специальности, квалификации и должности), периода работы и размера заработной платы в сроки, установленные законодательством государства трудоустройства.

Дети трудящегося государства-члена, совместно проживающие с ним на территории государства трудоустройства, имеют право на

посещение дошкольных учреждений, получение образования в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Трудящиеся государства-члена и члены семей обязаны соблюдать законодательство государства трудоустройства, уважать культуру и традиции народов государства трудоустройства, нести ответственность за совершенные правонарушения в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Доходы трудящегося государства-члена, полученные им в результате осуществления трудовой деятельности на территории государства трудоустройства, подлежат налогообложению в соответствии с международными договорами и законодательством государства трудоустройства с учетом положений настоящего Договора.

2.2. Эмиграция и иммиграция. Репатриация

Эмиграция и иммиграция являются парными понятиями.

Эмиграция (от лат. “emigro” – “выселяюсь”) – это выезд гражданина данного государства за его пределы на постоянное проживание или на относительно длительный срок в другое государство по политическим, экономическим и иным мотивам. Может быть как добровольной (чаще всего), так и принудительной. Выезжающие за границу на длительный срок по службе, работе и т. д. (дипломаты, ученые, географы и т. д.), на лечение и по другим причинам, не связанным с намерением покинуть территорию своего государства как самоцель, не относятся к эмигрантам.

Иммиграция (от лат. «immigro» – «вселяюсь») – это переселение на территорию принимающего государства граждан другого государства, где они считаются эмигрантами. Как видно, один и тот же человек, будучи эмигрантом, одновременно является иммигрантом – в случае, если речь идет о двух государствах (из которого выехал и в которое въехал). Если речь идет об одном государстве, то человек может быть только эмигрантом или только иммигрантом. Этот случай (применительно к России) мы и рассматриваем.

Заметим здесь же, что эмиграция (иммиграция) не предполагает обязательного изменения гражданства эмигранта (иммигранта) – этот вопрос решается самим эмигрантом (иммигрантом) с учетом требований, которые определяются законодательством соответствующего государства.

Своеобразной формой иммиграции является репатриация (от лат. «repatriatio» – «возвращение в отечество»), то есть возвращение на родину и восстановление в правах гражданства эмигрантов из той или иной страны – ее бывших граждан или же представителей населяющих ее народов. Репатриантами могут быть как лица, непосредственно эмигрировавшие в свое время из этой страны, так и их дети и иные потомки. О переселении соотечественников, проживающих за рубежом, речь пойдет ниже.

В России, начиная с революции 1917 г., было несколько эмиграционных волн, отличающихся друг от друга по причинам, географической структуре, продолжительности и интенсивности эмиграции и т. д. Первую волну эмиграции (1918-1922 гг.) составляли в основном лица, бежавшие от победившей в ходе революции и Гражданской войны большевистской власти, коренным образом изменившей общественно-экономический и политический строй в стране. По разным оценкам эмиграция составляла от 1,5 до 3 млн. человек, причем абсолютное большинство были именно беженцы, а не депортанты. При этом не учтены оптационные передачи граждан, обусловленные переходом части территории бывшей Российской империи к соседним государствам (как Бессарабия к Румынии), а также появлением самостоятельных государств (Финляндия, Польша, страны Балтии и др.).

Вторую волну эмиграции (1941-1947 гг.) составили лица, перемещенные за границы СССР во время Второй мировой войны и уклонившиеся от репатриации в СССР. Их численность составляла 0,5-0,7 млн. человек. Третья волна эмиграции (1948 – 1990 гг.) была наименее интенсивной, ее называют эмиграцией “холодной войны”, в рамках которой большей частью граждане СССР выезжали в Израиль и ФРГ, причем советская власть чинила всяческие препятствия желающим выехать из СССР. Примерная численность этой эмиграционной волны составляет около полумиллиона человек. Четвертая волна (с распада СССР в 1991 г. – по настоящее время) стала, по сути, первой более или менее цивилизованным этапом эмиграции в российской истории, когда большинство эмигрантов покидают Россию не по политическим причинам, как ранее, а прежде всего, исходя из экономического фактора, когда российские граждане предпочитают выезжать в другие государства с целью иметь больше доходов, жить в более комфортных условиях, самореализоваться в некоторых видах бизнеса и т. д. Определенную часть эмигрантов составляют лица, заключившие брак с иностранцами, ученые, которые находят за границей больше условий

для реализации своих творческих замыслов, и ряд других категорий граждан.

Что касается иммиграции, то применительно к этому виду миграционных процессов нет оснований говорить об иммиграционных волнах в указанных выше временных рамках, поскольку массовых притоков в нашу страну иммигрантов не было, не считая определенного всплеска, связанного со Второй мировой войной.

Эмиграция и иммиграция предполагает наличие соответственно разрешения на выезд из страны и на въезд в страну со стороны компетентных органов государственного управления, соблюдения определенных требований и условий, и находит довольно подробное правовое регулирование.

При этом право эмигрировать из России гарантировано российским гражданам в значительно большей степени, чем право иностранных граждан иммигрировать в Россию, что обусловлено необходимостью соблюдения интересов российского государства (в сфере безопасности, демографии, культуры, экономики и т. д.).

Такой подход закреплен в Конституции России, где в ст. 27 (ч. 2) указывается, что «каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации» (с учетом ст. 55 Конституции России). Что же касается «свободы въезда» в Россию, то только граждане России могут «беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию». Иностранцы должны привести российскому государству убедительные доводы для получения права иммиграции в Россию.

Кроме этого, большое значение имеют также следующие конституционные нормы:

- права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации могут быть ограничены лишь федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55);

- граждане Российской Федерации, находящиеся за границей, пользуются защитой и покровительством государства (ч. 2 ст. 62);

- иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3 ст. 62).

Правовые нормы, регулирующие выезд из России и въезд в Россию российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства

ва, основываются на положениях международных договоров, заключенных Россией. В общем виде свобода передвижения закрепляется во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. (согласно ст. 13 каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну), в Международном пакте о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г., (в ст. 13 закрепляется недопустимость высылки иностранного гражданина или лица без гражданства иначе как на основании судебного решения, вынесенного в соответствии с законом), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (закрепляются те же положения).

Имеется также значительное число международных договоров, заключенных Россией, относящихся к числу специальных международно-правовых актов, определяющих условия въезда, перемещения и выезда граждан Российской Федерации или предусматривающих взаимные безвизовые поездки граждан сторон договора. Так, *Соглашение между Правительством России и Правительством Республики Молдова о взаимных безвизовых поездках от 30 ноября 2000 г.* содержит норму о том, что российские и молдавские граждане независимо от места проживания могут въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории государства – участника договора без виз по одному из документов, удостоверяющих личность и подтверждающих гражданство их владельцев.

Для примера можно привести еще *Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18.06.2010 «О порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском»*. Здесь указывается, в частности, что дата прибытия (переселения) физического лица на постоянное место жительства в государство – член Таможенного союза – это дата выдачи документа, подтверждающего получение статуса беженца, вынужденного переселенца, либо признание лица прибывшим (переселившимся) на постоянное место жительства в государство – член Таможенного союза в соответствии с законодательством этого государства. Если лицо, переселяющееся на постоянное место жительства, не имеет гражданства Российской Федерации, то датой признания его переселившимся на постоянное место жительства будет являться дата получения вида на жительство (абз. 7, 11 п. 1 ст. 2 Федерального за-

кона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Подобного рода договоры являются важными источниками для реализации конституционного права граждан на свободу передвижения, поскольку они определенным образом облегчают реализацию права на свободу передвижения по сравнению с федеральными законами.

К числу правовых актов, регулирующих реализацию указанного конституционного права на свободу передвижения, относятся федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные акты.

Основные федеральные законы в этой сфере следующие:

- Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

- Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»;

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

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

- Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

Отдельные аспекты данных общественных отношений регулируются также следующими федеральными законами:

- Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»;

- Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»;

- Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»;

- Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

- Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»

Наиболее значимыми указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ являются:

- Указ Президента РФ от 21 декабря 1996 г. № 1752 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации»;

- Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. N 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»;

- Постановление Правительства РФ от 14 марта 1997 г. №298 «Об утверждении образцов и описания бланков основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации»;

- Постановление Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. №77 «Об утверждении Правил учета в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении»;

- Постановление Правительства РФ от 7 мая 2009 г. № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромах, имеющих разрешения на пассажирские перевозки» и др.

Правовое регулирование порядка въезда в Россию и выезда из России осуществляется также актами МИД России, ФМС, МВД России, ФСБ и других ведомств. В их числе:

- Административный регламент МИД РФ по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, утвержденный Приказом МИД России от 28 июня 2012 г. № 10303;

- Инструкция о порядке оформления и выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта и служебного паспорта, являющихся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации, утвержденную Приказом МВД РФ, МИД РФ и ФСБ РФ от 6 октября 2006 г. № 785/14133/461;

- Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, утвержденный Приказом ФМС России от 30 ноября 2012 г. №390и др.

Рассмотрим некоторые аспекты правового регулирования въезда в Россию и выезда из России.

Так, въезд в Россию и выезд из России осуществляются посредством пересечения государственной границы лицами и транспортными средствами на путях международного железнодорожного, автомобильного сообщения либо в иных местах, определяемых международными договорами Российской Федерации или решениями Правительства РФ. Пересечение Государственной границы осуществляется в пункте пропуска через Государственную границу, под которым понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского (торгового, рыбного, специализированного), речного (озерного) порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной специально выделенный в непосредственной близости от Государственной границы участок местности, где в соответствии с российским законодательством осуществляется пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных. Пределы пунктов пропуска через Государственную границу и перечень пунктов пропуска через Государственную границу, специализированных по видам перемещаемых грузов, товаров и животных, определяются Постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2008 г. № 253 «Об утверждении Правил определения пределов пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации».

Защита граждан России, пребывающих за ее пределами, предполагает совершение дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями России действий по восстановлению нарушенного субъективного права (свободы) гражданина Российской Федерации. В свою очередь, оказание покровительства гражданам России за границей означает содействие в эффективной реализации их субъективных прав и свобод, предусмотренных Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами, участниками которых являются Россия и государство пребывания, российским законодательством и законо-

дательством государства пребывания (ст. 1 Федерального закона от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консульский устав Российской Федерации»).

В частности, консульские учреждения России на территории государства пребывания российского гражданина осуществляют:

- оформление и выдачу документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации, временных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации и дающих право на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию, а также документов для въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, внесение необходимых изменений в указанные документы, их изъятие или аннулирование в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации;

- учет граждан Российской Федерации, временно находящихся или постоянно проживающих на территории консульского округа;

- меры по охране прав и законных интересов граждан Российской Федерации, находящихся под арестом, заключенных в тюрьму, взятых под стражу либо задержанных, а также мер по розыску пропавших без вести на территории консульского округа граждан Российской Федерации;

- содействия гражданам Российской Федерации, находящимся на территории консульского округа, в реализации их избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти и права на участие в референдуме Российской Федерации;

- меры по охране прав и законных интересов находящихся на территории консульского округа граждан Российской Федерации, над которыми требуется установить опеку или попечительство и др.

Оказание защиты и покровительства государства заключается в том, что органы госвласти России, дипломатические представительства и консульские учреждения России, находящиеся за пределами России, их должностные лица обязаны содействовать тому, чтобы российским гражданам была обеспечена возможность реализовывать и защищать права, свободы и законные интересы, предусмотренные Конституцией РФ, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами иностранного государства проживания или пребывания граждан Российской Федерации.

Защита иностранных граждан, въехавших в Россию, осуществляется консульскими учреждениями, находящимися на территории

России. Так, в ст. 5 *Венской конвенции о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г.* предусматривается, что консульские учреждения с целью осуществления защиты и обеспечения покровительства своим гражданам за границей осуществляют следующие функции:

а) защиту в государстве пребывания интересов своих граждан (физических и юридических лиц) в пределах, допускаемых международным правом;

б) оказание помощи и содействия гражданам (физическим и юридическим лицам) представляемого государства;

в) исполнение обязанностей нотариуса, регистратора актов гражданского состояния и других подобных обязанностей, а также выполнение некоторых функций административного характера при условии, что в этом случае ничто не противоречит законам и правилам государства пребывания;

г) охрану интересов граждан (физических и юридических лиц) представляемого государства в случае преемства «mortiscausa» на территории государства пребывания в соответствии с законами и правилами государства пребывания;

д) охрану в рамках, установленных законами и правилами государства пребывания, интересов несовершеннолетних и иных лиц, не обладающих полной дееспособностью, которые являются гражданами представляемого государства, в особенности когда требуется установление над такими лицами какой-либо опеки или попечительства;

е) представительство или обеспечение надлежащего представительства граждан представляемого государства в судебных и иных учреждениях государства пребывания с соблюдением принятых в нем практики и порядка с целью получения распоряжений о предварительных мерах, ограждающих права и интересы этих граждан, если такие граждане не могут своевременно осуществить защиту своих прав и интересов.

При определенных условиях иностранные граждане могут получить право на постоянное проживание в Российской Федерации. Согласно ст. 8 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство. Заявление о выдаче вида на жительство подается в территориальный орган ФМС не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. Заявление может быть подано в форме электронного документа с использованием

информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг. Однако до получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в России не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Вид на жительство выдается на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено;

Основанием для выезда гражданина России за ее пределы является наличие действительных документов, удостоверяющих личность гражданина России за границей. К таким документам относятся:

- паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина за границей (заграничный паспорт гражданина Российской Федерации);

- паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина за границей, содержащий электронные носители информации (заграничный паспорт гражданина Российской Федерации нового образца);

- дипломатический паспорт;

- служебный паспорт;

- удостоверение личности моряка (паспорт моряка)

Иностранные граждане или лица без гражданства обязаны при въезде в Российскую Федерацию и выезде из Российской Федерации предъявлять действительные документы, удостоверяющие их личность и признаваемые Российской Федерацией в этом качестве, и визу. Такими документами являются документы, выданные компетентными органами иностранного государства, либо документы, установленные международным договором.

Проверка действительности документов, удостоверяющих личность иностранных граждан или лиц без гражданства, осуществляется в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 77 «Об утверждении Правил учета в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении».

В соответствии с п. 4 Постановления Правительства РФ от 9 июня 2003г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы» под визой понимается разрешение на въезд в Российскую Федерацию, пребывание в Российской Федерации и транзитный проезд через территорию Российской Федерации иностранного гражданина в течение срока действия визы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, за исключением случаев, когда иностранному гражданину в соответствии с законодательством Российской Федерации въезд в Российскую Федерацию может быть не разрешен либо не разрешается или в отношении иностранного гражданина принято решение о нежелательности его пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Визу оформляют, выдают, продлевают, восстанавливают или аннулируют следующие уполномоченными госорганы России:

- дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации;
- МИД России, представительство МИД России на территории Российской Федерации, в том числе в пункте пропуска через Государственную границу Росси;
- ФМСи ее территориальный орган.

Из приведенного общего правила могут быть предусмотрены исключения, устанавливаемые российским законодательством. Так, безвизовый порядок въезда на территорию Российской Федерации может быть установлен международным договором. В частности, безвизовый режим въезда на территорию России устанавливается *Соглашением между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г., Соглашением между Правительством РФ и Правительством Азербайджанской Республики о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и граждан Азербайджанской Республики от 3 июля 1997 г.* В частности, указанные международные Соглашения закрепляют, что граждане договаривающихся государств имеют право въезжать, выезжать и передвигаться по территории договаривающихся государств без виз с соблюдением правил пребывания и регистрации, действующих в этом государстве, по документам, удостоверяющим личность и подтверждающим их гражданство. По-

добного вида международные соглашения заключены Российской Федерацией и с другими странами.

Правила, устанавливающие безвизовый порядок въезда в Россию, могут быть установлены, наряду с международным договором, федеральными законами и указами Президента РФ. Так, в ч. 6 ст. 24ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» устанавливается особый порядок въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, признанных на территории Российской Федерации беженцами, которые въезжают в Российскую Федерацию на основании проездного документа беженца. Постановление Правительства РФ от 7 мая 2009 г. № 397 «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на пароме, имеющих разрешения на пассажирские перевозки» определяет, что участники туристической группы могут находиться на территории России в течение 72 часов без виз в случае проживания на пароме или в ином месте, определенном в групповой туристической программе.

Перевозчики пассажиров (транспортные компании) обязаны контролировать наличие виз или иных разрешений на въезд в иностранное государство у граждан Российской Федерации, иностранных граждан или лиц без гражданства. Данный контроль осуществляется при продаже транспортной организацией проездных документов, а также при посадке пассажиров в транспортное средство, следующее за пределы Российской Федерации. При этом установленная обязанность должна быть исполнена как российскими, так и иностранными транспортными организациями, действующими на территории Российской Федерации. Однако международными договорами Российской Федерации могут быть установлены иные правила вывоза граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию иностранного государства и контроля наличия виз или иных разрешений на территориальное перемещение указанных лиц.

Указанным выше ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» определено, что право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено в случаях, если он:

- 1) при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с законом Российской Федерации о государственной тайне,

заклучил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, при условии, что срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями, – до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом) или в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) в соответствии с законодательством Российской Федерации призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу, – до окончания военной службы или альтернативной гражданской службы;

3) в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации является подозреваемым либо привлечен в качестве обвиняемого, – до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

4) осужден за совершение преступления, – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;

5) уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, – до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

6) сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из Российской Федерации, – до решения вопроса в срок не более одного месяца органом, оформляющим такие документы;

7) проходит государственную службу (работает) в органах федеральной службы безопасности, – до окончания срока соответствующего контракта (трудового договора).

Во всех случаях временного ограничения права на выезд из Российской Федерации, гражданину Российской Федерации выдается уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес организации, принявшей на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из Российской Федерации. Решения об ограничении права на выезд из Российской Федерации граждан, осведомленных о сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях, отнесенных к государственной тайне, а также граждан, допущенных к таким сведениям до вступления в силу настоящего Федерального закона, обжалуются гражданами в Межведомственную комиссию, образуемую в порядке, установленном для создания межведомственных координационных и

совещательных органов, образуемых федеральными органами исполнительной власти, которая обязана рассмотреть жалобу и дать ответ не позднее чем в трехмесячный срок. Отказ гражданину Российской Федерации в праве на выезд из Российской Федерации может быть обжалован в суд.

В случае, если выезд из Российской Федерации гражданина Российской Федерации ограничен по основаниям, предусмотренным подпунктами 1 и, его паспорт подлежит передаче на хранение до истечения срока временного ограничения в государственный орган, осуществивший выдачу паспорта. В случае, если выезд из Российской Федерации гражданина Российской Федерации ограничен по основаниям, предусмотренным подпунктами 3 -5, его паспорт подлежит изъятию уполномоченными органами и направляется в государственный орган, осуществивший выдачу паспорта. Изъятие паспорта гражданина осуществляется судом, следственными органами Следственного комитета Российской Федерации, органами внутренних дел, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальными органами, пограничными органами федеральной службы безопасности и таможенными органами, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации.

Въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства **может быть не разрешен** в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства:

- в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации нарушили правила пересечения Государственной границы Российской Федерации, таможенные правила, санитарные нормы, – до устранения нарушения;

- сообщили заведомо ложные сведения о себе или о цели своего пребывания в Российской Федерации;

- неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности;

- в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации до истечения тридцати суток со дня окончания срока временного пребывания, за исключени-

ем случаев отсутствия возможности покинуть территорию Российской Федерации по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или со смертью близкого родственника, проживающего в Российской Федерации, либо вследствие непреодолимой силы (чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств) или иных явлений стихийного характера, – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации.

Помимо этого, закон содержит императивно запретительные нормы – въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства **не разрешается** в случае, если:

- это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения;

- в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, – в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

- в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства неоднократно (два и более раза) выносилось решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, – в течение десяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

- в период предыдущего пребывания в Российской Федерации в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства была прекращена процедура реадмиссии в соответствии со статьей 32.5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации;

- иностранный гражданин или лицо без гражданства имеют не снятую или непогашенную судимость за совершение умышленного

преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

-иностраный гражданин или лицо без гражданства не представили документы, необходимые для получения визы в соответствии с законодательством Российской Федерации, – до их представления;

- иностраный гражданин или лицо без гражданства не представили полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации, – до его представления, за исключением (на основе взаимности) сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудников международных организаций, членов семей указанных лиц и других категорий иностранных граждан;

-при обращении за визой либо в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностраный гражданин или лицо без гражданства не смогли подтвердить наличие средств для проживания на территории Российской Федерации и последующего выезда из Российской Федерации или предъявить гарантии предоставления таких средств в соответствии с порядком, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

Далее остановимся на вопросе о **репатриации**, то есть возвращении на Родину наших соотечественников. В этой сфере базовым является *Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»*.

Законодатель в этом акте закрепляет подход российского государства в отношении соотечественников за рубежом, суть которого в том, что Россия несет определенную ответственность перед соотечественниками и берет на себя обязательства по защите их прав, предлагает социальные гарантии. Как отмечалось выше, в периоды изменения политического строя в России (Российская империя – СССР – современная Россия) увеличивался поток эмигрантов, в частности, после распада СССР в 1991 г. из-за нестабильности и неопределенности, неуверенности в завтрашнем дне, у многих граждан возникло желание уехать из России. Образование Российской Федерации и четырнадцати независимых государств на базе бывших союзных республик обнажили острую политико-демографическую ситуацию, когда миллионы соотечественников оказались разделенными в разных «государственных квартирах».

И тогда вполне естественно возникла необходимость урегулирования вопросов, связанных с гражданством. Были приняты Закон

РФ от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» (позже замененный ныне действующим ФЗ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»), Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», на основании которых появилась возможность свободного выезда из России после нескольких десятилетий отсутствия такового в период СССР. Одновременно для поддержки россиян за рубежом сначала был принят Указ Президента РФ от 11 августа 1994 г. № 1681 «Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом», затем *Правительство РФ Постановлением от 31 августа 1994 г. № 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» утвердило организационно-правовые основы реализации этой политики, а 8 декабря 1995 г. Государственной Думой была принята Декларация о поддержке российской диаспоры и покровительстве российским соотечественникам.*

Это были важные шаги, но они не решали в полной мере проблем, с которыми сталкивались наши соотечественники за рубежом; так, ущемление их прав и свобод было особенно наглядно в странах Балтии, Туркменистане и некоторых других бывших союзных республиках. Необходимость принятия нового закона в данной сфере стала очевидной, и такой *ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»* был принят в 1999 г.

Здесь указывается, что вся государственная политика России в отношении соотечественников основана на принципах партнерства и сотрудничества, а также на признании неотчуждаемости и принадлежности каждому от рождения основных прав и свобод человека и гражданина, необходимости обеспечения гражданских, политических, социальных, экономических, культурных и иных прав и свобод соотечественников, их законных интересов в государствах проживания в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, взаимодействия государств в области обеспечения прав и свобод соотечественников. Цель государственной политики России в отношении соотечественников заключается в оказании государственной поддержки, в том числе в обеспечении правовой защиты их интересов, а также условий, при которых они могли бы жить в иностранных государствах в качестве равноправных граждан или вернуться в Россию

Эти актом раскрывается понятие «соотечественники» – это лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

Кроме того, соотечественниками признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации, в том числе: а) лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства; б) выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Законодатель уточняет далее понятие «соотечественниками за рубежом» – это граждане России, постоянно проживающие за пределами России. Именно эта категория соотечественников является ключевой, нуждающейся в поддержке российского государства.

В ст. 3 закона установлен порядок признания и подтверждения принадлежности к соотечественникам. Отмечается, в частности, что граждане Российской Федерации, проживающие за пределами ее территории, являются соотечественниками в силу своей гражданской принадлежности (подтверждением является российский паспорт). Кроме того, признание кого-либо в своей принадлежности к соотечественникам может быть актом самоидентификации, подкрепленным общественной либо профессиональной деятельностью этих лиц по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с Россией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культурной связи с Россией. Признание возможно и как результат регистрации соотечественников в государстве проживания в общественных объединениях соотечественников в соответствии с уставами этих объединений и по-

лучения документа (свидетельства), подтверждающего их членство в общественных объединениях соотечественников.

Этим лицам Россия оказывает содействие в реализации права использовать русский язык и родные языки народов Российской Федерации для развития духовного и интеллектуального потенциала; в установлении поддержке связи между соотечественниками и Россией; в создании национально-культурных автономий, общественных объединений и религиозных организаций соотечественников, средств массовой информации и участвовать в их деятельности; в работе неправительственных организаций на национальном и международном уровнях; в развитии взаимовыгодных отношений между государствами проживания и Россией; в осуществлении свободного выбора места жительства или реализации право на возвращение в Россию.

При этом для соотечественников, которые вносят заметный вклад в поддержку России и развитие связей с ней, предусматриваются меры морального поощрения.

Важным в этом контексте является вопрос о гражданстве Российской Федерации в отношении соотечественников – закон определяет, что они имеют право на приобретение российского гражданства в упрощенном порядке, при этом Россия способствует сокращению числа лиц без гражданства среди соотечественников на основе общепризнанных принципов и норм международного права. Помимо этого, Россия способствует получению соотечественниками образования в российских образовательных учреждениях и научных организациях, в частности, соотечественникам, не являющимся гражданами России, наравне с гражданами предоставляется право на доступ к образованию при условии представления ими документов или иных доказательств, подтверждающих соответственно: гражданство СССР, гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления – для лиц, состоявших в гражданстве СССР; проживание в прошлом на территории Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР или Российской Федерации, соответствующую гражданскую принадлежность при выезде с этой территории и гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления – для выходцев (эмигрантов); родство по прямой восходящей линии с указанными лицами – для потомков соотечественников; проживание за рубежом – для всех указанных лиц, когда иное не установлено федеральными законами. Однако на соотечественников, не являющихся гражданами России, не распространяется право на получение преимуществ, предоставляемых отдельным категориям гра-

ждан России при приеме в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования. Как видно, здесь имеет место определенная дифференциация.

В России могут также создаваться общественные фонды и другие общественные объединения, образуемые в целях поддержки соотечественников и их общественных объединений. В целях защиты законных интересов соотечественников высшим представительным органом, обеспечивающим взаимодействие соотечественников с органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, является Всемирный конгресс соотечественников, который проводится не реже одного раза в три года. В период между всемирными конгрессами могут также проводиться всемирные конференции соотечественников, все делегаты которых избираются общественными объединениями соотечественников на конференциях, проводимых в государствах их проживания. Для координации деятельности общественных объединений соотечественников из числа их руководителей избираются координационные советы. Кроме того, при федеральных органах госвласти, и прежде всего при ФМС России и органах госвласти субъектов РФ могут создаваться представительные общественно-консультативные органы – советы (комиссии) соотечественников.

Помимо этого, в России разрабатываются и реализуются государственные программы по оказанию содействия соотечественникам в разных сферах жизни. Так, с 2006 года действует *Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом* (утверждена Указом Президента РФ от 22 июня 2006г. № 637).

Согласно Программе решение об участии в ней принимается соотечественником добровольно на основе осознанного выбора им места проживания, работы и (или) учебы и реализации своих потенциальных трудовых, образовательных, творческих и иных возможностей на территории Российской Федерации. Участник Программы и члены его семьи при переселении на постоянное место жительства в Российскую Федерацию имеют право: а) осуществлять трудовую деятельность в качестве наемного работника; б) получать профессиональное образование, дополнительное профессиональное образование; в) заниматься инвестиционной и предпринимательской деятельностью, в том числе без образования юридического лица и без создания новых рабочих мест; г) заниматься сельскохозяйственной деятельностью и агропромышленным производством; д) вести личное подсобное хо-

зьяйство;е) заниматься иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельностью.

Решение об участии в Программе оформляется путем подачи личного заявления в уполномоченный орган в стране своего постоянного проживания. Соотечественник и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Россию, в установленном порядке представляют необходимые сведения. Форма заявления и перечень документов утверждаются Правительством Российской Федерации. Соотечественник, являющийся иностранным гражданином, постоянно или временно проживающий на законном основании на территории России либо получивший временное убежище в России, вправе подать заявление об участии в Программе и получить на территории России свидетельство участника Программы. Решения о выдаче, отказе в выдаче или аннулировании свидетельства участника Программы принимаются территориальными органами ФМС.

Участник Программы и члены его семьи имеют право на получение государственных гарантий и социальной поддержки в зависимости от выбранной территории вселения, в том числе: а) на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на переезд к будущему месту проживания, включая оплату проезда и провоз личных вещей; б) на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации, а также на уплату консульского сбора и сбора в счет возмещения фактических расходов, связанных с оформлением визы и приемом заявления о выдаче разрешения на временное проживание; в) на получение за счет средств федерального бюджета подъемных; г) на получение за счет средств федерального бюджета ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности в период до приобретения гражданства Российской Федерации (но не более чем в течение шести месяцев). Размер пособия определяется с учетом прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Россия в настоящее время не стремится любым способом увеличить число переселяющихся в Россию соотечественников, и причина не только в финансовых возможностях – очень важно, чтобы переехавшие не пожалели о принятом решении и по доброй воле остались в России навсегда. По указанной госпрограмме уже подано около 30 тысяч анкет, реально на территорию России уже прибыли около 22

тысяч человек. Как правило, соотечественники предпочитают переселяться в центральные и западные субъекты РФ (Калужская, Калининградская, Воронежская, Липецкая области и др.). В Сибирском регионе популярностью пользуется Красноярский край.

В ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» при регулировании правового положения соотечественников – иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России определяется, что во время пребывания на территории России они пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, установленных Конституцией РФ, международными договорами России, федеральными законами.

Следует заметить, что соотечественники, прибывающие в Россию с целью переселения, помимо прав имеют и определенные обязанности. Так, соотечественники, являющиеся иностранными гражданами и лицами без гражданства, в период их пребывания на территории Российской Федерации, обязаны встать на учет по месту пребывания в течение 3-х дней в территориальном органе ФМС. Процедура постановки на миграционный учет представляет собой информирование (уведомление) территориального органа ФМС о прибытии иностранного гражданина-соотечественника в место пребывания с предъявлением своего паспорта и миграционной карты, которая заполняется при въезде в Россию (при заселении в гостиницу администрация гостиницы заполняет специальный бланк уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания и представляет указанный бланк, копию его паспорта и миграционной карты в территориальный орган ФМС либо направляет по почте).

Кроме того, имеется обязанность зарегистрироваться по месту жительства для постоянно или временно проживающего в России соотечественника, обладающего правом пользования жилым помещением, находящимся на территории России. Здесь основанием для регистрации соотечественников – иностранных граждан по месту жительства является наличие у них права пользования жилым помещением, находящимся на территории Российской Федерации. Регистрация соотечественника – иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства включает в себя фиксацию адреса конкретного жилого помещения в виде на жительство или в разрешении на временное проживание указанного иностранного гражданина, а также в учетных документах органа миграционного учета и в государственной информационной системе миграционного учета. Для регистрации

по месту жительства такой гражданин должен подать заявление в орган миграционного учета по месту нахождения жилого помещения вместе со следующими документами: документ, удостоверяющий его личность и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве; вид на жительство или разрешение на временное проживание; документы, подтверждающие право пользования жилым помещением. Соотечественниками, являющимися лицами без гражданства, вместе с заявлением представляются следующие документы: вид на жительство или разрешение на временное проживание; документы, подтверждающие право пользования жилым помещением.

Вместе с тем, как показывает практика, участие соотечественников в Программе неоправданно усложняется из-за несовершенства некоторых документов и установленных административных процедур. Были и такие, кто приехал в Россию своим ходом, но из-за бюрократических препон не смог получить российское гражданство. Поэтому совершенствование нормативной правовой базы в этой сфере – один из важнейших приоритетов работы ФМС России, учитывая, что потенциал переселенцев составляет порядка пяти миллионов соотечественников. В последнее время возрос поток наших соотечественников из Украины в связи с обострением в этом государстве политической ситуации, в связи с чем российским государством принимаются дополнительные меры по защите их прав и свобод.

2.3. Вынужденная миграция

Вынужденная миграция является обобщенным термином и определяется как территориальное перемещение людей, решивших покинуть постоянное место своего жительства вследствие совершенного в отношении них или членов их семей насилия или преследования либо вследствие реальной возможности подвергнуться насилию или преследованию, а также вследствие чрезвычайных обстоятельств экономического, природного, техногенного и иного характера. В международных актах и российском законодательстве различают с правовой точки зрения две основные группы вынужденных мигрантов – «беженцы» и «вынужденные переселенцы», более подробно о статусе которых речь идет ниже.

А пока отметим, что в России многие миграционные волны, о которых ранее говорилось, как раз и относятся к категории вынужденных, например, миграции населения вследствие русских револю-

ций 1917 г., Гражданской войны, Великой Отечественной войны, международных конфликтов в период распада СССР (конец 1980-х – начало 1990-х гг.)

Ряд авторов используют также термин «*принудительная миграция*», приводя пример перемещения населения по решению властей. Например, в годы Великой Отечественной войны несколько-большое число советских мирных граждан было перемещено на территорию гитлеровской Германии в качестве бесплатной рабочей силы. В СССР в период 1930-х – первой половине 1950-х гг. огромное число советских граждан (до нескольких миллионов) в порядке административных и уголовных наказаний перемещались в качестве ссыльных в отдаленные районы страны, при этом во многих случаях речь идет о перемещении ссыльных вместе со своими семьями. Осужденные к лишению свободы также конвоируются для отбывания наказания в различные регионы страны.

Однако такого рода территориальное перемещение людей, безусловно относящееся к разновидности вынужденных миграционных процессов, обычно не является предметом изучения в миграциологии, поскольку осуществляется по решениям органов власти, имеющих обязательный характер, и перемещаемые люди находятся под полной опекой властей, включая решение вопроса их статуса, обеспечения жильем, питанием и т. д. Иначе говоря, в такого рода случаях нет волеизъявления самих мигрантов, что является важнейшим фактором миграции вообще.

Кроме того, грань между вынужденной и невынужденной миграцией нередко очень тонка. Так, В.А. Ионцев полагает, что не следует относить к вынужденной миграции перемещение людей в поисках более выгодных экономических условий приложения своего труда даже при том, что в месте проживания человека отсутствует достаточное количество рабочих мест; эмиграцию по политическим мотивам этот ученый также не относит к вынужденной миграции.

В международной практике пока нет достаточной ясности в том, считать ли вынужденной миграцию людей, перемещаемых вследствие засухи и иных экологических бедствий, вследствие голода и т. д. Это касается и «лиц, ищущих убежища», которые мигрируют в другие страны ввиду *потенциальной* угрозы их правам и свободам в государстве нахождения – здесь возникает вопрос о том, насколько реальна эта угроза и какова ее степень.

Собственно, именно в связи с такого рода вопросами вынужденная миграция, начиная с 1920-х гг., начинает находить все более

подробное международно-правовое регулирование. Подробное исследование этой проблематики осуществили Д.К. Бежашев и Д.В. Иванов (из их работы почерпнуты многие нижеследующие сведения).

Ключевое понятие «беженец» в международном праве как правовая новелла появилось в 1921 г., когда Совет Лиги Наций организовал и провел в Женеве конференцию по вопросу о беженцах, проведение которой было обусловлено Первой мировой войной и связанными с ней массовыми потоками беженцев, в том числе из бывших Российской и Османской империй (число беженцев превысило 1,5 миллиона человек). В 1928 г. на Женевской конференции были приняты три международных соглашения по проблеме защиты беженцев: о правовом статусе армянских и других беженцев; о распространении на другие категории беженцев определенных мер, принятых в пользу армянских и других беженцев, и о функциях представителей Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев. Эти акты положили начало формированию правовой основы глобальной системы международной защиты беженцев.

В 1938 г. в связи с увеличением вынужденной миграции в Западной Европе, обусловленной приходом к власти нацистов в Германии, эта проблема стала чрезвычайно актуальной, и ею вплотную занялась Лига Наций, в частности, был учрежден Межправительственный комитет по делам беженцев, чей мандат распространялся на все категории беженцев (в 1947 г. был реорганизован в Международную организацию по делам беженцев). По окончании Второй мировой войны проблема беженцев в качестве первоочередного вопроса была включена в повестку дня первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1946 г. Были выработаны принципы, составившие правовую основу глобальной системы международной защиты беженцев:

- проблема беженцев носит международный характер;
- никто из перемещенных лиц или беженцев, выразивших возражение против возвращения в страну их происхождения, не может быть насильственно возвращен в страну их происхождения;
- судьба беженцев и перемещенных лиц станет заботой международного органа или организации, которые должны быть созданы;
- основная задача заключается в поощрении и оказании любой помощи беженцам в целях скорейшего возвращения в страну их проживания.

Международная организация по делам беженцев (МОБ) стало первым учреждением, которое всесторонне рассматривало все аспекты международной защиты беженцев: регистрацию, определение ста-

туса, репатриацию, переселение, правовую и политическую защиту. МОБ продолжала осуществлять свою деятельность вплоть до учреждения в 1951 г. Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). В 1950 г. на своей очередной сессии Генеральная Ассамблея ООН приняла Устав УВКБ ООН. В Уставе УВКБ ООН четко определен гуманитарный и не политический характер его деятельности. Функции УВКБ ООН заключаются в обеспечении международной защиты беженцев и нахождении окончательного и долгосрочного решения их проблем посредством добровольной репатриации или ассимиляции в других государствах. В 2001 г. Генеральная Ассамблея ООН снова подтвердила основополагающее значение и глубоко гуманитарный и неполитический характер деятельности УВКБ ООН по обеспечению международной защиты беженцев и поиску долговременных решений проблем беженцев и отметила, что эти решения включают добровольную репатриацию и, когда это уместно и практически осуществимо, интеграцию на месте и переселение в третьи страны, признавая, что добровольная репатриация остается предпочтительным решением, когда она подкрепляется необходимой реабилитацией и помощью в целях развития, с тем чтобы содействовать устойчивой реинтеграции. Таким образом, право на возвращение стало основополагающим правом беженцев.

Общее число лиц, находящихся в ведении УВКБ ООН, увеличилось с 17 миллионов в 1991 г. до 27 миллионов в 1995 г. По состоянию на 1 января 2001 г. их число сократилось до 22,3 миллионов, а на 1 января 2003 г. составило около 20 миллионов. По данным на 2010 г., общее количество лиц, которыми занимается УВКБ ООН, составило 36 миллионов. Среди них – беженцы, лица, возвращающиеся в страну гражданской принадлежности или прежнего обычного местожительства, лица, перемещенные внутри страны и другие категории вынужденных мигрантов. УВКБ ООН ведет активную деятельность и на территории России. Правовым фундаментом этой деятельности является *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 6 октября 1992 г.* В соответствии с данным Соглашением в Москве был учрежден офис Регионального представителя Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Ключевое место в определении правового статуса беженцев и других категорий вынужденных мигрантов имеет ранее упомянутая *Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.*, которая является правовым фундаментом глобальной системы международной

защиты беженцев. Еще раз приведем содержащее в этом акте понятие беженца – это лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Эта Конвенция, несмотря на свой прогрессивный характер, содержала ряд ограничений, не позволявших охватить всех лиц, нуждающихся в международной защите, в частности, она не распространялась на лиц, которые пользуются защитой или помощью других органов или учреждений», кроме УВКБ ООН. Имелись и «географические оговорки». В этой связи в 1967 г. был подписан Протокол, который отменил эти ограничения.

Права и обязанности беженцев, относящиеся к режиму их проживания в стране убежища, устанавливаются в соответствии с нормами международного обычного и конвенционного права и определяются как «минимальные стандартные нормы» правового статуса беженцев, который должен соответствовать в общих чертах правовому положению, которым пользуются проживающие в данной стране иностранцы. В частности, ст. 7 Конвенции 1951 г. предписывает предоставить беженцам правовое положение, которым «вообще пользуются иностранцы», за исключением случаев, когда беженцам получают более благоприятное положение (государства-члены Конвенции вправе самостоятельно или на основе взаимности расширять объем прав и обязанностей беженцев).

Согласно Конвенции права, которыми вообще пользуются иностранцы на основе законодательной взаимности, предоставляются тем беженцам, которые прожили на территории данного государства в течение трех лет. При этом устанавливаются четыре правовых режима обращения с беженцами:

- 1) национальный режим, то есть режим, предоставляемый гражданам соответствующего государства;
- 2) режим, предоставляемый гражданам страны обычного места проживания беженца;

3) наиболее благоприятный режим, то есть, наиболее благоприятный режим, предоставляемый гражданам иностранного государства;

4) возможно более благоприятный режим и, во всяком случае, не менее благоприятный, чем тот режим, каким при тех же обстоятельствах обычно пользуются иностранцы.

Так, национальный режим предоставляется беженцам в отношении права исповедовать религию; права обращения в суд; права работы по найму в отношении тех беженцев, которые проживают в пределах страны не менее трех лет или имеют супруга, а также одного или нескольких детей, имеющих гражданство страны проживания беженца; системы пайков, регулирующих распределение дефицитных продуктов; начального образования; права на правительственную помощь; трудового законодательства и социального обеспечения; налогообложения. Режим страны обычного места проживания беженца предоставляется в отношении защиты прав на промышленную собственность, как-то: прав на изобретения, чертежи и модели, товарные знаки, фирменные наименования и прав на литературные, художественные и научные произведения; права обращения в суд, в частности в вопросах юридической помощи и освобождения от уплаты судебного залога. Наиболее благоприятный режим предоставляется в отношении права на создание и участие в ассоциациях, не имеющих политического характера и не преследующих целей извлечения выгоды, а также в отношении профессиональных союзов; права работы по найму в тех случаях, когда беженцы не удовлетворяют условиям, требуемым для получения национального режима. Возможно благоприятный режим предоставляется в отношении приобретения движимого и недвижимого имущества и прочих связанных с ним прав, а также в отношении арендных и иных договоров, касающихся движимого и недвижимого имущества; права заниматься самостоятельно сельским хозяйством, промышленностью, ремеслами и торговлей, а также прав учреждать торговые и промышленные товарищества; права заниматься свободными профессиями; жилищного обеспечения; в отношении возможности учиться, признания иностранных аттестатов, дипломов и степеней, освобождения от платы за обучение, а также в отношении предоставления стипендий.

Помимо общих прав имеются специальные права, обусловленные особым положением беженцев как лиц, которые: а) утратили фактическую и правовую связь с отечественным государством; б) не име-

ют документов, на основании которых устанавливается их личный режим;в) проникают в страну убежища незаконным способом.

Конвенция 1951 г. о статусе беженцев устанавливает, что личный статус беженца определяется законами страны его домицилия или, если у него такого не имеется, законами страны его проживания. При этом подчеркивается, что ранее приобретенные беженцем права, связанные с его личным статусом, и в частности права, вытекающие из брака, будут соблюдаться государством – участником Конвенции.

Государство берет на себя обязательство предоставлять беженцам, законно пребывающим на его территории, право выбора места проживания и свободного передвижения в пределах его территории и выдавать действительные удостоверения личности беженцам, находящимся на его территории и не обладающим действительными проездными документами. На случай незаконного въезда или пребывания на территории государства беженцев, прибывших из территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, в Конвенцию включено положение, освобождающее беженцев от наказания за незаконный въезд или пребывание. Это право обусловлено обязанностью беженцев без промедления явиться к властям и предъявить удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания. Конвенция устанавливает обязательство не высылать беженцев, законно проживающих на территории государства, иначе как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка. При этом такая высылка должна производиться только во исполнение решений, вынесенных в судебном порядке. Конвенция запрещает высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Как показывает практика, потоки беженцев продолжают постоянно возникать в различных регионах мира, и международного сотрудничества государств на универсальном уровне оказалось недостаточно, и поэтому в рамках ряда региональных международных организаций принимаются международно-правовые акты о вынужденной миграции, причем речь идет не только о беженцах. Речь идет о таких региональных международных организациях, как Африканский союз, Организация американских государств, Европейский союз, Совет Европы, Организация по сотрудничеству и безопасности в Европе, Содружество Независимых Государств и др. Так, в 2008 г. Совет ЕС разработал и принял Пакт об иммиграции и убежище, и в настоя-

щее время в ЕС действует достаточно объемный пакет нормативных актов, принятых органами ЕС, по вопросам вынужденной миграции, где устанавливаются минимальные стандарты и процедуры, используемые при рассмотрении ходатайств лиц, ищущих убежище, определяющие статус беженцев и роль органов государственной власти государств – членов ЕС.

При согласовании общей позиции по вопросам убежища некоторые европейские страны (в частности Франция, Германия, Италия и Португалия), не желая принимать беженцев на своей территории, приняли решение ограничить толкование статьи 1А Конвенции 1951 г., определив, что преследование лица должно исходить либо непосредственно от государства, либо от группы лиц при условии, что органы государственной власти способствовали совершению ими такого преследования или не противодействовали его существованию. Судебная практика судов Франции сформировала достаточно широкое толкование понятия «органы государственной власти». Они включают Министерство обороны, Министерство здравоохранения, МИД Франции и др., при этом основной характеристикой должно являться участие лица прямо или косвенно в осуществлении государственной власти.

Такой подход во многом обусловлен недовольством коренного населения государств-членов ЕС политикой мультикультурализма, проводимой до недавнего времени правительствами этих государств и предполагавшей достаточно мягкие условия для миграции в западно-европейские страны жителей развивающихся государств (из Турции, Ливии, Нигерии и др.) и предоставление им социальных гарантий из госбюджетов. В последние годы Западная Европа пересматривает свою политику, стремясь поставить больше барьеров на пути миграционных потоков, в том числе из стран, где имеет место неблагоприятная обстановка.

В рамках СНГ также приняты акты о вынужденной миграции, в том числе Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г.; Решение Совета глав государств СНГ «О создании Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам» 1995 г. и др.

На основании международно-правовых документов в Российской Федерации также были приняты соответствующие законы, среди которых упомянутые выше *Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»* и *Закон РФ (ФЗ) от 19 февраля 1993 № 4528-1 «О беженцах»*, *ФЗ 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*.

Выделение двух категорий вынужденных мигрантов («беженцы», «вынужденные переселенцы») обусловлено гражданской принадлежностью и различным объемом их прав.

Так, *вынужденный переселенец* – это гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

Показанным обстоятельствам вынужденным переселенцем признается: 1) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации; 2) гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации. Закон определяет, что вынужденным переселенцем также признается: 3) иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах территории Российской Федерации по указанным обстоятельствам; 4) гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в Российской Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации.

Одновременно законодатель устанавливает, что вынужденным переселенцем не может быть признано лицо: 1) совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством Российской Федерации; 2) не обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение двенадцати месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства Российской Федерации; 3) покинувшее место жительства по экономиче-

ским причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Беженец – это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений;

Лицо не может иметь статуса беженца, если: 1) в отношении этого лица имеются серьезные основания предполагать, что оно совершило преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деянием в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений; 2) это лицо совершило тяжкое преступление не политического характера вне пределов территории Российской Федерации и до того, как оно было допущено на территорию Российской Федерации в качестве лица, ходатайствующего о признании беженцем; 3) это лицо виновно в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций; 4) за этим лицом компетентные власти государства, в котором оно проживало, признают права и обязательства, связанные с гражданством этого государства; 5) это лицо в настоящее время пользуется защитой и (или) помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Кроме того, закон о беженцах не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства, покинувших государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Законодатель предусматривает, что до рассмотрения заявления лица о признании его вынужденным переселенцем (беженцем) оно (и члены его семьи) располагают определенными правами, причем отчет начинается с момента регистрации соответствующего ходатайства. После признания статуса объем прав меняется.

Так, лицо, *получившее свидетельство о регистрации ходатайства о признании вынужденным переселенцем*, и прибывшие с ним члены семьи, не достигшие возраста восемнадцати лет, имеют право на:

1) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации, но не ниже 100 рублей;

2) получение направления территориального органа ФМС России на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев при отсутствии возможности самостоятельного определения места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации;

3) содействие в обеспечении их проезда и провоза багажа к месту временного поселения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. При этом малообеспеченные лица (одиноким пенсионер, одиноким инвалид, семья, состоящая только из пенсионеров и (или) инвалидов, одиноким родитель (заменяющее его лицо) с ребенком или детьми в возрасте до восемнадцати лет, многодетная семья с тремя и более детьми в возрасте до восемнадцати лет), получившие свидетельства о регистрации ходатайства, имеют право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места регистрации ходатайства к месту временного поселения на территории Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

4) проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев, получение питания по установленным нормам и пользование коммунальными услугами в соответствии с порядком, определяемым Правительством Российской Федерации, до решения вопроса о признании их вынужденными переселенцами;

5) медицинскую помощь и обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения в медицинских организациях в соответствии с законодательством в сфере охраны здоровья.

Лицо, *признанное вынужденным переселенцем (получившее удостоверение вынужденного переселенца)*, и прибывшие с ним члены семьи, не достигшие возраста восемнадцати лет, имеют право на:

1) самостоятельно выбрать место жительства на территории Российской Федерации, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых ему ФМС России. Вынужденный переселенец может в соответствии с установленным порядком проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание

независимо от размера занимаемой родственниками или иными лицами жилой площади;

2) при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории Российской Федерации получить у ФМС России направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев;

3) на получение содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. При этом малообеспеченные лица (одиноким пенсионер, одиноким инвалид, семья, состоящая только из пенсионеров и (или) инвалидов, одиноким родитель (замещающее его лицо) с ребенком или детьми в возрасте до восемнадцати лет, многодетная семья с тремя и более детьми в возрасте до восемнадцати лет) имеют право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места временного поселения к новому месту жительства или к месту пребывания на территории Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

В отношении беженцев законодатель определяет следующее.

Лицо, *получившее свидетельство о регистрации ходатайства о признании беженцем*, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на:

1) получение услуг переводчика и получение информации о порядке признания беженцем, о своих правах и обязанностях, а также иной информации в соответствии с настоящей статьей;

2) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

3) получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в порядке и в размерах, определяемых Правительством Российской Федерации, но не ниже 100 рублей;

4) получение направления территориального органа ФМС России в центр временного размещения;

5) сопровождение представителями территориального органа ФМС России или МВД России в центр временного размещения и на охрану представителями МВД России в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

6) получение питания и пользование коммунальными услугами в месте временного содержания или центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

7) медицинскую и лекарственную помощь в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение в центре временного размещения или в трудоустройстве в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

Лицо, признанное беженцем (получившее удостоверение беженца), и прибывшие с ним члены его семьи имеют более широкий перечень прав, в том числе права на:

1) получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях, а также иной информации в соответствии с настоящей статьей;

2) получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;

3) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

4) получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, до убытия к новому месту пребывания;

5) охрану представителями территориального органа МВД России в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

6) пользование жилым помещением, предоставляемым в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, из фонда жилья для временного поселения;

7) медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве наравне с гражданами Российской Федерации;

Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

9) работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

10) социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

11) получение содействия в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;

12) содействие ФМС России в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства);

13) обращение в территориальный орган ФМС России по месту пребывания лица и членов его семьи в целях оформления проездного документа для выезда за пределы территории Российской Федерации данных лиц и въезда их на территорию Российской Федерации.

14) обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства Российской Федерации в соответствии с зако-

нодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

15) участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

16) добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства);

17) выезд на место жительства в иностранное государство;

18) пользование иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, а также законодательством субъектов Российской Федерации.

Разумеется, вынужденные переселенцы и беженцы должны соблюдать действующие в России законы и другие нормативно-правовые акты. При отказе лицу, претендующему на получение статуса беженца, признать такой статус, это лицо обязано в месячный срок покинуть территорию России, при этом лицо может быть выдворено (депортировано).

Законодатель достаточно подробно регулирует также вопросы предоставления беженцам временного убежища, условия утраты лицом статуса беженца (переселенца), источники финансирования помощи вынужденным мигрантам, распределения прибывающих лиц в субъектах РФ.

2.4. Административное выдворение, депортация и реадмиссия

К мигрантам, находящимся на территории России и нарушающим действующее российское миграционное законодательство, могут применяться различные меры административного воздействия, среди которых наиболее существенными являются административное выдворение, депортация и реадмиссия. Рассмотрим их подробнее.

Административное выдворение – это принудительное и контролируемое перемещение иностранного гражданина (лица без гражданства) за пределы Российской Федерации или контролируемый самостоятельный выезд иностранного гражданина (лица без гражданства) за пределы Российской Федерации, осуществляемые в соответствии с КоАП РФ.

Данное понятие содержится в *Правилах расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 24 октября 2002 г. № 769*. В отличие от выдворения депортация осуществляется в случае утраты или прекращения законных оснований для дальнейшего пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации.

Административное выдворение является мерой административного наказания за совершенное правонарушение, и его необходимо отличать от выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства как меры административного пресечения, которая применяется в отношении лиц, пересекших Государственную границу РФ с территории иностранного государства без установленных для въезда в Российскую Федерацию документов.

Выдворение может применяться как основное, так и как дополнительное административное наказание за следующие нарушения (ст.18.1, 18.2, 18.4, 18.8, 18.10, 18.11 КоАП РФ):

- нарушение правил пересечения Государственной границы Российской Федерации лицами и (или) транспортными средствами либо нарушение порядка следования таких лиц и (или) транспортных средств от Государственной границы Российской Федерации до пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и в обратном направлении, за исключением случаев, предусмотренных статьей 18.5 КоАП РФ;

- нарушение установленного порядка режима пребывания (проживания) в России;

- нарушение правил въезда (прохода) в пограничную зону, временного пребывания, передвижения лиц и (или) транспортных средств в пограничной зоне;

- нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

- нарушения правил въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ;

- осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом, либо осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности вне пределов субъекта Российской Федерации, на тер-

ритории которого данному иностранному гражданину выданы разрешение на работу, патент или разрешено временное проживание;

- уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, для временного пребывания, а равно нарушение правил проживания в указанных местах либо уклонение от представления сведений или представление недостоверных сведений во время определения статуса иммигранта в Российской Федерации.

В соответствии со ст. 3.10 КоАП РФ административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию – соответствующими должностными лицами. Решение вопроса о применении административного выдворения отнесено к компетенции судей районных судов. При этом данная мера не применяется к военнослужащим и к лицам, у которых родственники проживают в России.

Согласно ст. 3.10 КоАП РФ административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

При назначении административного наказания в виде принудительного выдворения судья вправе применить такую меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст.27.19 КоАП РФ). В таких случаях обязанность по препровождению иностранных граждан и лиц без гражданства в специальные учреждения возложена на судебных при-

ставов. При этом постановление судьи о применении данной меры подлежит немедленному исполнению.

Постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства исполняется:

1) пограничными органами – при совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ;

2) судебными приставами – при назначении судьей иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

В соответствии с п. 10.1 ч. 3 ст. 68 *Федерального от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»* принудительное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства относится к мерам принудительного исполнения, различные аспекты которого в своей работе подробно освещают В.А. Гуреев и В.В. Гущин. Согласно ст. 109.1 указанного закона исполнение постановления судьи о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства возложено на судебного пристава-исполнителя и заключается в совокупности следующих действий:

1) приобретение проездного документа для иностранного гражданина или лица без гражданства;

2) препровождение указанных лиц до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

3) официальная передача указанных лиц пограничным органам.

Постановление судьи о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства передается судебному приставу-исполнителю одновременно с имеющимися документами для принудительного выдворения за пределы Российской Федерации таких лиц. Другие необходимые документы запрашиваются судебным приставом-исполнителем у ФМС России.

Судебный пристав-исполнитель не позднее дня, следующего за днем поступления к нему указанных документов, выносит постановление о препровождении иностранного гражданина или лица без гражданства до пункта пропуска через Государственную границу Рос-

сийской Федерации, которое утверждается старшим судебным приставом или его заместителем. Указанное постановление передается (направляется) для исполнения судебному приставу. Само же исполнение в данном случае осуществляется путем препровождения иностранного гражданина или лица без гражданства до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации и официальной передачи указанных лиц пограничным органам, о чем составляется двусторонний акт. Для препровождения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, в специальное учреждение и до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации формируются группы во главе со старшим группы из числа наиболее подготовленных судебных приставов, прошедших первоначальную специальную подготовку, с которыми проведены теоретические и практические занятия по отработке вопросов принудительного выдворения за пределы Российской Федерации и помещению в специальное учреждение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации (п. 1.1 Приказа ФССП России от 2 мая 2012 г. № 232 «Об организации работы по исполнению постановлений судов о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»).

В процессе исполнения судебного решения судебные приставы взаимодействуют с ФМС России, МВД России, МИД России, ФСБ России. Судебный пристав-исполнитель выносит постановление об окончании исполнительного производства после поступления к нему из пограничных органов акта о пересечении иностранным гражданином или лицом без гражданства Государственной границы Российской Федерации. Копия данного постановления не позднее дня, следующего за днем его вынесения, направляется в суд, выдавший исполнительный документ, ФМС России и МИД России.

Депортация. В отличие от административного выдворения, депортация иностранного гражданина (лица без гражданства) не является административным наказанием. Согласно ст. 2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» депортация – это принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации

Субъектами депортации могут быть только иностранные граждане или лица без гражданства. Порядок применения депортации строго регламентирован. Указанный закон устанавливает, что иностранный гражданин подлежит депортации в случаях:

а) если срок проживания или временного пребывания иностранному гражданину сокращен и он не выехал из Российской Федерации в течение 3 дней;

б) если аннулировано разрешение на временное проживание или вид на жительство и иностранный гражданин не выехал из Российской Федерации в течение 15 дней.

Кроме того, депортация возможна в следующих случаях в соответствии с иными федеральными законами:

- согласно ст. 25. 10 ФЗ *«О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»* депортация применяется к иностранному гражданину (лицу без гражданства), в отношении которого принято решение о нежелательности его пребывания (проживания) в Российской Федерации;

- согласно ст. 13 ФЗ *«О беженцах»* депортация применяется в отношении иностранного гражданина, совместно с членами семьи получившего уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или об отказе в признании беженцем либо уведомление об утрате или о лишении статуса беженца либо утратившего временное убежище или лишенного временного убежища, не использовавшего право обжалования вынесенного решения или получившего отказ на жалобу и не имеющего иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, а также лишенного статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории Российской Федерации, – после отбытия наказания, если иные правила не предусмотрены международными договорами Российской Федерации;

- согласно ст. 11 ФЗ *от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»* депортация возможна в случае выявления у иностранного гражданина (лица без гражданства) ВИЧ-инфекции.

Депортация, будучи особым инструментом государственного принуждения, направлена прежде всего на обеспечение безопасности и охрану здоровья иных граждан. Для применения депортации наличие события правонарушения не обязательно, то есть основанием для депортации является само пребывание иностранного гражданина в го-

сударстве, создающее угрозу как всему обществу, так и отдельным его членам.

Рeadмиссия (от англ. »to readmit«, то есть принимать назад). Эта специальная мера регулирования миграционных процессов, которая может применяться, только исходя из соответствующих решений другого государства, и заключается в согласии государства на приём обратно на свою территорию своих граждан (а также, в некоторых случаях, иностранцев, прежде находившихся или проживавших в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства. Для реализации реадмиссии соответствующие государства заключают соглашения.

Посредством реадмиссии государство определяет желаемые пределы иммиграции. Рeadмиссия отражает такое сравнительное новое миграционное явление, как возвратная миграция, связанная с нарушением миграционных правил, то есть в этом смысле реадмиссия представляет собой возвращение мигрантов из страны назначения или страны транзита в предыдущую страну транзита или в страну происхождения.

В законодательных актах понятие реадмиссии не раскрывается. Однако оно дается в другом официальном документе – Соглашении между правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Дания «О реадмиссии», где вст. 1 указывается, что реадмиссия – это передача запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными в соответствии с настоящим соглашением.

Главное отличие реадмиссии от всех иных принудительных процедур (административное выдворение, департация), применяемых к иностранцам (лицам без гражданства) заключается в том, что иностранный гражданин (лицо без гражданства), не имеющий законных оснований для пребывания на территории России либо въехавший с нарушением установленных правил, подлежит высылке в ту страну, с территории которой он въехал, а не в страну своего гражданства, как это практикуется при других принудительных мерах.

Соглашение о реадмиссии гарантирует возвращение нелегальных мигрантов по взаимному согласию сторон. Оно становится серьезной преградой на пути нелегальной деятельности, поскольку, например, лица, незаконно пребывающие на территории России, попав под действие соглашений о реадмиссии, больше не могут осуществ-

лять свою противоправную деятельность, кроме того им гарантируются права по возвращению на родину, или в случае отсутствия гражданства, в запрашиваемую страну.

Если обобщить, то, как отмечает О.С. Кажаяева, межгосударственные соглашения о реадмиссии являются основным инструментом межгосударственного сотрудничества в осуществлении более эффективной борьбы с незаконной миграцией, поскольку: соглашения о реадмиссии заключаются в целях облегчения процесса перемещения лиц, которые перестали отвечать условиям въезда, пребывания или проживания в принимающем государстве; соглашения о реадмиссии направлены на сокращение периода нахождения мигрантов под стражей, облегчение и ускорение исполнения решений о возвращении; государства заключают соглашения о реадмиссии с целью удаления нежелательных лиц с территории и повышения уровня контроля над миграционными потоками; соглашения о реадмиссии могут использоваться государствами для решения более широкого круга межгосударственных проблем, уравнивая позиции государств более слабых в экономическом отношении в процессе достижения ими компромисса с государствами более экономически развитыми, заинтересованными в заключении соглашений о реадмиссии в гораздо большей степени.

Процедура реадмиссии включает в себя несколько этапов: выявление лиц незаконно находящихся на территории государства; направление ходатайства о реадмиссии запрашиваемому государству; ожидание ответа на запрос; принятие решения об отказе или соглашении в принятии лица в порядке реадмиссии; транзит этого лица. Эта процедура, казалось бы, несложная, но для России здесь имеется немало проблем. Дело в том, что еще не со всеми странами, поставщиками незаконных мигрантов в Россию, подписаны соглашения о реадмиссии (Азербайджан, Казахстан, Киргизия, Молдова, Таджикистан, Грузия, Китай, КНДР, Турция и др.). В этой связи следует заметить, что отказ от реадмиссии своих граждан – это нередкое сознательная политика некоторых государств (например, Китая), стремящихся к увеличению своей диаспоры за рубежом. Посольства таких государств нередко отказываются выдавать своим депортируемым гражданам паспорта или свидетельства на возвращение. Ещё более проблематичным является возврат в страну иностранцев – транзитных мигрантов.

Кроме того, еще не урегулированы вопросы возмещения ущерба за прием, содержание и возврат иностранных граждан и лиц без гражданства в порядке реадмиссии – должна ли оплачивать данные расхо-

ды страна отправитель или принимающая сторона, возможно ли частичное переложение затрат на лицо которое было выслано из страны в порядке реадмиссии? Нужно иметь также в виду, что вопросы реадмиссии касаются внешней политики государства и могут быть решены только совместными усилиями всех заинтересованных стран посредством заключения международных соглашений, однако не все государства готовы сотрудничать с Россией в этом направлении.

Заключении таких соглашений – один из приоритетов миграционной политики развитых государств и их союзов. Так, заключение соглашения о реадмиссии России и Европейского Союза в 2007 г. явилось одним из условий облегчения визового режима на двусторонней основе, а первое подобное соглашение России (с Литвой) было условием заключения договора об упрощённом порядке транзита в Калининградскую область. Россия, в свою очередь, также стремится к заключению таких соглашений с государствами-основными поставщиками нелегальных мигрантов в Россию и транзитных мигрантов — в Евросоюз.

Согласно этому соглашению Россия принимает обратно, по запросу страны Европейского Союза (ЕС), любое лицо, которое не выполняет или перестало выполнять действующие условия въезда или проживания, если установлено, что данное лицо является гражданином России. Гражданство может быть установлено на основании минимум одного из документов, перечисленных в Приложении к Соглашению, даже если срок его действия истек. Если ни один из документов, перечисленных в Приложении, не может быть предъявлен, то компетентное дипломатическое представительство или консульское учреждение России или соответствующей страны ЕС без излишнего промедления проводит собеседование с лицом, подлежащим реадмиссии, с целью установления гражданства этого лица.

Россия также принимает обратно всех граждан третьих стран или лиц без гражданства, которые не выполняют или перестали выполнять действующие условия въезда или проживания, если может быть представлено доказательство того, что это лицо: имеет действительную визу, выданную Россией; имеет действительное разрешение на проживание, выданное Россией; незаконно въехало на территорию страны ЕС непосредственно с российской территории. Обязательство по реадмиссии не действует, если: гражданин третьей страны или лицо без гражданства следует только транзитом через воздушную зону российского международного аэропорта; страна ЕС выдала визу или разрешение на проживание соответствующему лицу; соответствующее

лицо воспользовалось правом безвизового въезда на территорию запрашивающей страны ЕС. Следует заметить, что спецификой соглашений о реадмиссии с участием ЕС является то обстоятельство, что они являются двусторонними, поскольку заключается ЕС с третьей страной, а исполнительные протоколы к соглашению, составляющие его неотъемлемую часть и заключаемые третьей страной с конкретными государствами-членами ЕС, придают соглашению многосторонний характер.

Россия подписала также соглашения о реадмиссии с Литвой, Латвией, Францией, Словакией, Испанией, Украиной, Норвегией, Бельгией, Исландией, Вьетнамом, Швейцарией, Арменией и др. Россия проводит работу по расширению географии международных договоров в области реадмиссии. В частности, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о реадмиссии 2013 г. является примером эффективной правовой практики, поскольку, например, наравне с общим сроком запроса о реадмиссии данное соглашение содержит специальный срок запроса о реадмиссии в отношении гражданина третьего государства или лица без гражданства, ходатайство о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища которых находится на рассмотрении компетентных органов государства запрашивающей Стороны. Данное положение является новшеством, если иметь в виду ранее заключенные соглашения о реадмиссии между государствами-участниками СНГ.

Эффективное выполнение Российской Федерацией международных обязательств в сфере реадмиссии невозможно без установления четких внутригосударственных процедур, предполагающих, в том числе определение круга заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, установления механизма их взаимодействия и разграничения их компетенции. В настоящее время такая работа Российской Федерацией проводится. При этом принимается во внимание весь спектр прогнозируемых правоотношений или правоотношений, которые потенциально могут складываться в рамках практической реализации соглашений о реадмиссии.

В частности, в России приняты:

- *Постановление Правительства РФ от 29.03.2014 № 250 «Об осуществлении охраны специальных учреждений Федеральной миграционной службы или ее территориального органа, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, под-*

лежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»;

- Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или р

- Постановление Правительства РФ от 19.07.2012 № 728 «О порядке взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» (вместе с «Правилами взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии») и др.

В целом востребованность реадмиссии будет только возрастать, поскольку зачастую государства, исходя из различных соображений, не могут закрыть границы и пересмотреть режим преференций в отношении ряда стран (например, своих бывших колоний), а реадмиссия позволяет снижать риски незаконной миграции, всегда сопутствующей свободе передвижения людей. Этот тезис актуален и в отношении России и стран СНГ.

2.5. Внутренние миграционные процессы и проблемы их оптимизации

Внутренние миграционные процессы в России, как отмечалось, имеют тенденцию периодических волновых всплесков, что отражает противоречивый характер общественно-политического и социально-экономического развития нашей страны, и выше отмечалась миграционная активность в ходе революций, войн, освоения целины, Крайнего Севера и т. д. Последняя мощная миграционная волна имела место послераспада СССР, когда в результате резкого спада экономики стали закрываться крупные предприятия, разваливаться колхозы и совхозы, свертываться производства и другие виды экономической деятельности, и оказавшиеся без работы жители и члены их семей стали переезжать в другие территории России.

Особенно наглядно то было заметно в отношении экономических объектов, расположенных в отдаленных районах России – на

Дальней Востоке, Сибири Севере, откуда началась обратная внутренняя миграция, когда некогда приехавшие туда по комсомольским путевкам, в порядке организованного набора и просто по своему желанию люди, увидев бесперспективность дальнейшего там проживания, двинулись в обратном направлении – обычно, на свою родину и родину своих родителей, откуда они приехали, как правило, это центральные, западные и южные районы европейской России.

Такого рода миграционные потоки, начавшись с двух миллионов внутренних мигрантов в 1990 г., постепенно уменьшались до одного миллиона мигрантов в 2000 г. и полумиллиона в 2005 г., после чего фактор распада СССР в основном себя исчерпал. Как результат, например, Магаданская область и Чукотский автономный округ потеряли почти половину населения, а Дальний Восток за 2000-2010 гг. покинули 800 тысяч человек. Как отмечает Г.К. Сафаралиев, это очень серьезная проблема для России, поскольку сокращение населения в приграничных восточных районах может нести угрозу национальной безопасности государства.

Однако текущая внутренняя миграция, вне зависимости от войн, революций и других чрезвычайных событий, была, и она продолжается в настоящее время и никуда не денется в будущем. Причем, в течение последних семи-десяти лет положительный миграционный прирост сложился в Северо-Западном федеральном округе. И сейчас, таким образом, два федеральных округа составляют два миграционных полюса – Центральный округ, в который прибывает население со всей территории страны, и Дальневосточный округ, откуда преимущественно убыывает население.

Если иметь в виду динамику, то россияне в последнее время меняют место жительства в три раза реже, чем они делали это во времена СССР. И в целом население России отличается сравнительно низкой миграционной активностью в сравнении с другими странами, что объясняется во многом высоким уровнем денежных затрат процесса переселения, а также неразвитостью транспортной сети, дороговизной жилья и его аренды, низкими доходами большей части населения.

Однако отсутствие рабочих мест вынуждают граждан выезжать в поисках работы за пределы региона проживания. В этой связи нужно заметить, что внутренняя миграция включает в себя как перемещения населения со сменой места жительства, так и временную внутреннюю трудовую миграцию, не связанную с изменением места жительства. Итак, здесь в общей цепи причин внутренней миграции наиболее важ-

ными и базисными являются процессы в сфере занятости и рынка труда.

В настоящее время с проблемой недостатка квалифицированных кадров сталкивается большинство руководителей предприятий и организаций. При этом при оценке несоответствий между спросом на труд и предложением рабочей силы необходимо учитывать современное распределение производительных сил в стране в сочетании со сложившимися территориальными диспропорциями спроса и предложения и локализацией региональных рынков труда. И в этом смысле распределение производительных сил характеризуется концентрацией спроса и предложения рабочей силы в центральных регионах страны, продолжающейся миграцией трудоспособного населения из районов Сибири и Дальнего Востока, значительным превышением предложения рабочей силы над спросом на нее в республиках Северного Кавказа, откуда соответственно жители, преимущественно молодого возраста, мигрируют в другие регионы страны в порядке временной миграции (в просторечье – на заработки).

Наибольшую потребность в дополнительной рабочей силе испытывают крупные промышленные центры, а также восточные территории, откуда, как отмечалось, уже длительное время идет интенсивный миграционный отток населения. Вероятно, в долгосрочной перспективе проблемы дефицита рабочей силы будут усугубляться в связи с сокращением совокупного предложения на рынке труда из-за снижения численности населения в трудоспособном возрасте и в результате процесса старения населения, в том числе его экономически активной части.

Следует заметить, что внутренняя миграция в России активно вмешивается в процессы урбанизации, оказывает влияние на формирование систем расселения. Так, оттока сельского населения в городскую местность в период с середины 1920-х до начала 1980-х гг. численность городского населения в СССР была увеличена на 75 миллионов человек. В районах хозяйственного освоения Сибири и Дальнего Востока, где численность населения росла главным образом за счет мигрантов, возникли новые города и поселки, в числе которых Новый Уренгой, Нефтеюганск, Ноябрьск, Норильск, Нижневартовск, Братск, Комсомольск-на-Амуре, Тында, Усть-Илимский др. В 1990-е гг. миграция в города сократилась, но тенденция по-прежнему сохраняется.

В целом внутренняя миграция способствует территориальному перераспределению населения и трудовых ресурсов, влияют на уро-

вень социально-экономического развития регионов. Приток квалифицированных кадров в районы нового освоения позволяет развивать в них не только сырьевые, но и технически более сложные производства по глубокой комплексной переработке добываемого сырья. Создаваемые переселенцами новые города, промышленные объекты, сельскохозяйственные предприятия повышают экономический потенциал территории. Вместе с тем неорганизованный приток мигрантов в районы с низким уровнем и медленными темпами социально-экономического развития приводит к ухудшению материальных и культурно-бытовых условий жизни населения в этих районах, обуславливает плохую приживаемость новоселов и текучесть населения. В случаях приезда вынужденных мигрантов требуются дополнительные расходы со стороны государства и местных бюджетов на их обустройство, организацию новых рабочих мест, строительство объектов социальной инфраструктуры.

Миграции трудоспособного населения непосредственно влияют на рынок рабочей силы, сокращая (при отъезде) или увеличивая (в случае приезда) ее предложение, зачастую обостряя конкуренцию на рынке труда. Состав мигрантов влияет на социальную структуру, культурный и образовательный уровень населения в районах оттока мигрантов и их притока. Например, приезд городских жителей в сельскую местность или отдаленные районы нового освоения способствует формированию населения с более высоким уровнем культуры и профессиональной квалификации; усиленный приток сельских жителей в города может оказывать противоположное воздействие.

В настоящее время по-прежнему наибольшая интенсивность миграции-выбытия населения имеет местов Чукотском автономном округе, Республике Калмыкии, Ямало-Ненецком автономном округе, Магаданской области, республиках Бурятия, Карачаево-Черкессии, Коми, Хакасия, Саха (Якутия), Мурманской и Тюменской областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Ниже интенсивность выбытия наблюдается в Москве, Санкт-Петербурге, Краснодарском крае, Чечне, Ингушетии, Дагестане и др. Наибольшая интенсивность миграции-прибытия населения, как и ранее, наблюдается в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, республиках Тыва, Камчатском крае, Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Башкортостан, Тюменской области.

Как и в целом по России, во всех субъектах РФ преобладают внутрорегиональные (межмуниципальные) внутренние миграционные потоки по сравнению с межрегиональными миграционными потоками,

что следует оценивать позитивно, поскольку такое явление определенным образом стабилизирует демографическую ситуацию в субъектах РФ. Вместе с тем нужно иметь в виду, что статистика внутренней миграции основана на данных регистрации мигрантов по месту жительства, и в этой связи она может не отражать точных данных, поскольку зачастую люди, которые переселяются из одних регионов в другие, проживают и работают в других городах по несколько лет, почти не выезжая к месту своей «прописки», и могут не иметь никакой регистрации по месту их фактического жительства. Но даже эта статистика показывает тенденцию сокращения внутренней миграции в России. Кроме того, далеко не каждый переезд считается миграцией, например, в России перемещение из одного сельского населенного пункта в другой в пределах административного района не является миграцией.

В этой связи Г.К. Сафаралиевым справедливо отмечается, что необходимо сформировать единую методологию учета миграционной активности россиян и скоординировать деятельность служб, ответственных за ведение реестров внутри миграционной активности российских граждан, прежде всего, Росстата и ФМС России. Это важно потому, что пока еще несогласованности наблюдается довольно часто. Так, этими ведомствами в качестве опорных точек регистрации используются различные территориальные образования. Например, военный городок, находящийся рядом с основным городом, Росстатом не рассматривается как отдельное административно-территориальное образование, и все проживающие в нем граждане считаются проживающими в основном городе.

Однако по отчетности ФМС России проживающие в военном городке считаются проживающими как в отдельном административно-территориальном образовании, и эти данные ФМС России передает в Росстат. Возникает путаница. Такого рода проблемы затрудняют создание системы мониторинга внутренней миграции в России; между тем от успешного решения этих задач во многом зависит использование внутренней миграции в качестве эффективного механизма перераспределения трудовых мигрантов по территории России. И в целом в современной России, в отличие от экономически развитых стран, пока внутренняя миграция не стала реальным инструментом выравнивания существенно отличающихся межрегиональных показателей социально – экономического развития, и усилия государства, направленные на преодоление барьеров внутренней миграции, пока явно недостаточны, учитывая всю глубину демографического кризиса, в

который впадает Россия ввиду очередной демографической ямы, на что ранее мы обращали внимание.

В этом смысле следует заметить, что внутреннюю миграцию в России нельзя регулировать только административными мерами – эффективно управлять внутренней миграцией возможно лишь путем соответствующей социально-экономической политики в виде прежде всего скоординированных на федеральном уровне программ социально-экономического развития регионов и оказания адресной поддержки как отдельным категориям потенциальных мигрантов, так и регионам и муниципальным образованиям по приему и обустройству внутренних мигрантов.

Что касается правового регулирования внутренней миграции, то специальных правовых актов, регулирующих комплексно эту сферу общественных отношений, нет. Внутренние мигранты должны соблюдать с миграционной точки зрения прежде всего действующий и ранее упомянутый закон о регистрации по месту жительства и по месту пребывания. Само собой разумеется, мигранты, как и немигранты, должны соблюдать все законы России, поскольку находятся на территории России, и в этом смысле внутренние мигранты не имеют особого статуса.

В упомянутой выше Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. внутренней миграции, наряду с миграцией международной, рассматривается как полноценный вид миграции. Это свидетельствует о признании на самом высоком политическом уровне значения внутренней миграции для полноценного экономического и социального развития России. В области содействия развитию внутренней миграции Концепция относит, в частности: упрощение процедур регистрационного учета граждан России в целях смягчения барьеров, которые препятствуют желанию граждан изменить места жительства; обеспечение граждан к социальным, культурным, медицинским и иным видам услуг по новому месту их проживания; информирование потенциальных мигрантов о рынке труда при переезде в другую местность; расширение разных форм временной миграции граждан с целью трудовой деятельности, в том числе распространение вахтового метода ведения работ, гибких форм трудовой занятости; поддержку образовательной миграции, в том числе в целях повышения квалификации по востребованным на рынке труда профессиям; создание жилищно-бытовой инфраструктуры для внутренних трудовых на основе государственно-частного партнерства; финансовую поддержку регионов и муниципальных обра-

зований, проводящих активные меры по привлечению внутренних мигрантов; повышение инвестиционной привлекательности регионов Дальнего Востока и Сибири, а также снижение транспортной оторванности от центральных районов России.

Более эффективное государственное регулирование внутренних миграционных процессов, реализация указанных в Концепции направлений в данной сфере общественных отношений позволит подготовить необходимую основу для более устойчивого экономического, социального и демографического развития российского государства, будет способствовать в большей степени обеспечению ее национальной безопасности, сокращению региональных диспропорций, и, в конечном итоге, более гармоничному территориальному развитию.

Литература

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г. // Советский журнал международного права. 1991. № 3 – 4. С. 136 – 172.

Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. 1 ноября.

Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г. // Действующее международное право. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. Т. 1. С. 230 – 243

Конвенция № 97 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах» от 1 июля 1949 г. // Международная защита прав и свобод человека: сб. док. М.: Юридическая литература, 1990. С. 177–193.

Конвенция № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» от 24 июня 1975 г. // Международная защита прав и свобод человека: Сб. док. М.: Юридическая литература, 1990. С. 193 – 201.

Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся мигрантов, заключена 24 ноября 1977 г. // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Устав Международной организации по делам беженцев (1946 г.) // URL: <http://www.unhcr.ru/doc/1-1.doc> (дата доступа – 22. 12. 2014).

Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев от 14 декабря 1950 г. // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Декларация о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г. // Действующее международное право. Т. 1. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 338 – 339

Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. // СЗ РФ. 2007. № 23. Ст. 2693.

Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от

6 марта 1998 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81–86.

Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» // Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о временной трудовой деятельности граждан одного государства на территории другого государства (Рамбуйе, 27 ноября 2009 г.) // Российская газета. 2010.31 декабря.

Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Российской Федерации (Астана, 7 июня 2012 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 13.07.2012.

Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о взаимных безвизовых поездках граждан Российской Федерации и граждан Республики Молдова (заключено в г. Москве 30.11.2000) // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18.06.2010 (ред. от 10.10.2014) «О порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском» // Бюллетень международных договоров. 2012. № 6.

Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством РФ и Правительством Республики Таджикистан от 30.11.2000 «О взаимных безвизовых поездках граждан» (с изм. от 10.10.2014) // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Азербайджанской Республики» (за-

ключено в г. Москве 03.07.1997) (ред. от 02.02.2005) // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 6 октября 1992 г. // Московский журнал международного права. 1993. №4. С. 163 – 171.

Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О военном положении»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О Правительстве Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) // Текст документа опубликован на сайте www.kremlin.ru по состоянию на 13.06.2012.

Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 25.11.2013) «О вынужденных переселенцах»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 31.12.2014) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 12.03.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Федеральный закон от 30.03.1995 № 38-ФЗ (ред. от 31.12.2014, с изм. от 12.03.2015) «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О гражданстве Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 31.12.2014) «О Государственной границе Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Государственной Думы РФ «О Декларации о поддержке российской диаспоры и о покровительстве российским соотечественникам» // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5131. // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 06.04.2015) «Об исполнительном производстве» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Указ Президента РФ от 15.01.2013 № 30 (ред. от 13.11.2014) «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 (ред. от 06.08.2014) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Указ Президента РФ от 03.03.2008 № 301 (ред. от 15.01.2013) «О представительствах и представителях Федеральной миграционной службы за рубежом» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Указ Президента РФ от 13.03.1997 № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации

на территории Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Указ Президента РФ от 21.12.1996 № 1752 (ред. от 22.10.2009) «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 (ред. от 19.12.2014) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015г.).

Постановление Правительства РФ от 13.07.2012 № 711 (ред. от 24.02.2015) «О вопросах Федеральной миграционной службы» (вместе с «Положением о Федеральной миграционной службе») // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 13.07.2012 № 715 «О порядке взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» (вместе с «Правилами взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии») // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Распоряжение Правительства РФ от 21.08.2012 № 1502-р (ред. от 22.04.2014) «О плане мероприятий по реализации в 2012 – 2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 (ред. от 30.12.2014) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или ее территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы

Российской Федерации, депортации или реадмиссии»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 09.06.2003 № 335 (ред. от 24.12.2014) «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 16.08.2004 № 413 (ред. от 06.05.2006) «О миграционной карте»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 (ред. от 29.05.2014) «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 14.02.2007 № 94 (ред. от 02.10.2014) «О государственной информационной системе миграционного учета»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 10.05.2011 № 356 (ред. от 27.10.2012) «Об удостоверении беженца» (вместе с «Положением об оформлении, выдаче и обмене удостоверения беженца») // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 13.11.2012 № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 (ред. от 05.03.2015) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 14.03.1997 № 298 (ред. от 09.08.2014) «Об утверждении образцов и описания бланков основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Фе-

дерации за пределами Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 07.05.2009 № 397 (ред. от 15.09.2014) «О порядке пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромах, имеющих разрешения на пассажирские перевозки» (вместе с «Положением о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в Российскую Федерацию в туристических целях на паромах, имеющих разрешения на пассажирские перевозки») // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 31.08.1994 № 1064 (ред. от 24.02.1999) «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» (вместе с «Основными направлениями государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом») // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 24.10.2002 № 769 (ред. от 21.03.2012) «Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 29.03.2014 № 250 «Об осуществлении охраны специальных учреждений Федеральной миграционной службы или ее территориального органа, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» (вместе с «Правилами осуществления охраны специальных учреждений Федеральной миграционной службы или ее территориального органа, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии») // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и

лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Постановление Правительства РФ от 19.07.2012 № 728 «О порядке взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» (вместе с «Правилами взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы исполнения наказаний при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии») // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Распоряжение главы администрации Краснодарского края от 15.03.2006 № 220-р (ред. от 22.02.2011) «О мерах по реализации Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации на территории Краснодарского края»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015г.).

Закон Краснодарского края от 02.07.2004 № 735-КЗ (ред. от 27.03.2007) «О реализации государственной политики по вопросам правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Краснодарского края» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ ФМС России от 11.09.2012 № 288 (ред. от 19.01.2015) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ ФМС России от 14.05.2012 № 166 (ред. от 15.11.2013) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ ФМС России от 30.10.2013 № 430 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ ФМС России от 26.03.2014 № 211 (ред. от 02.02.2015) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ ФМС России от 30.11.2012 № 390 (ред. от 08.12.2014) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ ФМС РФ от 05.12.2007 № 451 (ред. от 22.01.2010) «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ ФМС России от 19.08.2013 № 352 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ ФМС России от 30.01.2015 № 19 «Об утверждении Порядка уведомления работодателя работниками, замещающими должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Федеральной миграционной службой, о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к

конфликту интересов»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ ФМС России от 03.12.2014 № 630 «Об утверждении типовой формы соглашения о взаимодействии между Федеральной миграционной службой и субъектом Российской Федерации, предусматривающего участие уполномоченной субъектом Российской Федерации организации в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства патентов»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015г.).

Приказ ФМС России от 10.10.2014 № 555 «Об организации деятельности территориальных органов Федеральной миграционной службы по выплате пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей» (вместе с «Порядком рассмотрения территориальными органами Федеральной миграционной службы заявления о выплате пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей») // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ ФМС России от 25.09.2012 № 303 «Об утверждении Регламента Федеральной миграционной службы»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ ФССП России от 2 мая 2012 г. № 232 «Об организации работы по исполнению постановлений судов о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства») // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2012. № 7.

Приказ Минздравсоцразвития РФ от 28.07.2010 № 564н (ред. от 19.10.2011) «Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Приказ Минюста России № 100, МИД России № 7509, ФМС России № 375, ФСБ России № 271 от 19.05.2014 «Об утверждении

Порядка организации взаимодействия Федеральной службы судебных приставов, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и Федеральной службы безопасности Российской Федерации по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в форме принудительного и контролируемого перемещения через Государственную границу Российской Федерации»// Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Аналитический обзор «Соответствие российского законодательства требованиям международной организации труда» /Отв. ред. Л.А. Чиканова / Подготовлен для системы «Консультант +». 2014.

Андреев Е.М., Вишневецкий А.Г., Мкртчян Н.В. и др. Перспективы миграции и этнического развития России и их учет при разработке стратегических направлений развития страны на длительную перспективу. М.: ИЭПП, 2004.

Андрианов С.А. Министерство внутренних дел. СПб., 1902.

Андрюченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права. 2010. № 3. С. 18 – 30.

Ахиезер А. Прошлое и настоящее эмиграции из России // Миграционная ситуация в России: социально-политические аспекты. М., 1994. С. 44-53.

Ахиезер А.С. Диалектика урбанизации и миграции в России // Общественные науки и современность. 2000. № 1. С.78-79.

Балашова Т. Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной. Дисс. ... д-ра юрид. наук. Пенза, 2010.

Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции. М.: Проспект, 2013.

Березнев А. История органов внутренних дел России. Ч. I. Воронеж, 1998.

Васильев Ф.П., Яковлев В.А. Особенности правового регулирования вопросов добровольного переселения соотечественников в Россию // Миграционное право. 2012. № 2. С. 21 – 26.

Волох В.А. Миграционная политика: реадмиссия – эффективный инструмент противодействия нелегальной миграции // ВВ: Национальная безопасность. 2012. № 1. С.255-270.

Гонтмахер Е.Ш. Мировые миграционные процессы: необходимость глобального регулирования / Е.Ш. Гонтмахер // Вопросы экономики. 2013. № 10. С.136-145.

Гришанова А.Г., Красинец Е.С. Трудовая миграция и миграционная политика в современном российском обществе // Миграционное право. 2014. № 1. С. 26 – 31.

Гуреев В.А., Гушин В.В. Исполнительное производство. М.: Статут, 2014.

Действующее международное право. Документы в 2-х томах./ Составители Ю.М.Колосов, Э.С.Кривчикова. – Т.1.- М.: Международные отношения. – 2002.

Долгих Г. Радмиссия // <http://www.nytt.ru/2014/05/17/readmissiya/>

Зайончковская Ж.А. Развитие внешних миграционных связей России // Социологический журнал. 1995. № 1. С. 12-19.

Зайончковская Ж.А. Эмиграция в дальнее зарубежье // ДемоскопWeekly. 2001. №27-28.

Зинченко Н.Н. Право убежища как международно-правовой институт // Российская юстиция. 2011. № 5. С. 16 – 18.

Ионцев В.А. Введение к сборнику научных статей // Вынужденная миграция. Сб. статей. М.: МГУ, 2001. С. 8-17.

Кабузан В. М. Русские в мире: Динамика численности и расселения (1719-1989). Формирование этнических и политических границ русского народа. СПб.: Блиц, 1996.

Кажаева О.С. Институт радмиссии в международном праве. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

Колокольцев А.В. Конституционно-правовое регулирование экономической миграции в Российской Федерации. Дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2014.

Комментарий к Федеральному закону от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (постатейный) // Подготовлен для системы «Консультант +». 2014.

Комментарий к Федеральному закону от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (постатейный) / Царенкова Е.Г., Кухаренко Т.А., Андреева А.В.// Подготовлен для системы «Консультант +».2011.

Красинец Е.С., Гришанова А.Г., Кожевникова Н.И. Трудовая миграция в России и Беларуси на этапе формирования евразийской интеграции // Миграционное право. 2014. № 4. С. 3 – 6.

Ладан Е.А. Социологический анализ региональной миграционной политики (на примере Ростовской области). Дис. ... канд. соц. наук. Краснодар, 2011.

Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М.: ВАКО, 2014.

Международные экономические отношения / Под ред. В.Е. Рыбалкина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.

Мелихов Г.В. Российская эмиграция в Китае (1917-1924 гг.) М.: Ин-т российской истории, 1997.

Метелев С.Е. Криминальная миграция: Характеристика и предупреждение: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 1996

Миграция в России. 2000–2012. Хрестоматия в 3 т. / Под общ. ред. И.С. Иванова. М.: Спецкнига, 2013.

Миграция населения. Вып. 1. Теория и практика исследования. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001.

Миролубова С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. М.: Статут, 2013.

Мкртчян Н. Десятилетие вынужденной миграции в России // Полит.ру. 2002. 24 июня / <http://polit.ru/article/2002/06/26/464308/>

Мкртчян Н.В. Из России в Россию: откуда и куда едут внутренние мигранты // Мир России. Т. XII. Социология, этнология. 2003. №2. С. 151-164.

Оболенский (Осинский) В.В. Международные и межконтинентальные миграции в довоенной России и СССР. М.: ЦСУ СССР, 1928.

Орешина Н.И. К вопросу об определении понятия «миграция» // Юридический мир. 2010. № 3. С. 43 – 45.

Плюгина И.В. О статусе апатридов и сокращении безгражданства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 111 – 117.

Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1907.

Полян П.М. Жертвы двух диктатур: жизнь, труд, унижение и смерть советских военнопленных и оstarбайтеров на чужбине и на родине / Предисл. Д. Гранина. М.: РОССПЭН, 2002.

Попов А.В. Русское зарубежье и архивы. Документы российской эмиграции в архивах Москвы: проблемы выявления, комплектования, описания, использования. М.: Историко-архивный ин-т РГГУ, 1998.

Правовое регулирование трудовой миграции / Под ред. А.С. Прудникова. М., 2010.

Прудникова Т.А. История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России // Lexrussica. 2013. №9. С. 934 – 942.

Ремизова М.Н. Рассказы из русской истории: нашествие монголов на Русь. М., 1901.

Россия в цифрах – 2012 г. Федеральная служба государственной статистики. М., 2012. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_11/Main.htm.

Рыбаковский Л.Л. Миграционный потенциал русского населения в странах нового зарубежья // Социологические исследования. 1996. № 11. С. 15-26.

Сандугей А.Н. Некоторые теоретические вопросы миграционного права России в отечественной правовой системе // Российский следователь. 2008. № 23. С. 37 – 39.

Сафаралиев Г.К. Миграционные процессы в России: теория и практика внутренней миграции // Право и безопасность. 2013. № 2. С. 37-43.

Сбирунов П.Н. Международно-правовое регулирование трудовой деятельности иностранных работников // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. № 1. С. 53 – 57.

Сизов И.Ю. Административно-правовое регулирование вынужденной миграции // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 5 – 9.

Сошникова Т.А. Принципы добросовестности в трудовом праве // Взаимодействие права и морали. Матер. междунауч. конференции. М.: Московский гуманитарный университет, 2014. С. 116.-123.

Степанов А.В. Миграционное право как новое структурное формирование в системе права Российской Федерации: за и против (анализ точек зрения) // Административное право и процесс. 2014. №11. С. 32 – 35.

Степанов А.В. Миграционный правопорядок: обоснованность существования, характеристика основных элементов структуры // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 30 – 34.

Суслин Э.В. Правовое регулирование миграции и свободы передвижения в России в XIX – XX вв. Историко-правовое исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.

Терехова Ю.К. Комментарий к Закону РФ от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Россий-

ской Федерации» (постатейный) // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 30.04. 2015 г.).

Тоцкий Н.Н. Введение в миграционное право. Миграционное право как подотрасль конституционного права Российской Федерации. Нормативные акты, регулирующие правоотношения с участием мигрантов. М.: Диалог МГУ, 1999.

Трыканова С.А. Модернизация регулирования региональных миграционных процессов в России: организационно-правовой аспект // Миграционное право. 2014. № 4. С. 19 – 22.

Чудиновских О.С. О критическом состоянии учета миграции в России // Вопросы статистики. 2010. №10. С. 27--36.

Шестакова Е.В. Административное выдворение // Административное право. 2011. № 1. С. 31 – 35.

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Организационно-правовые основы деятельности государства в сфере миграции	5
1.1. Понятие миграции как социального явления и общая характеристика миграционных процессов.....	5
1.2. Стратегия развития миграционной политики и миграционное законодательство.....	16
1.3. Функции и полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих миграционное регулирование.....	42
Глава 2. Миграционные процессы: состояние и правовое регулирование	54
2.1. Трудовая миграция.....	54
2.2. Эмиграция и иммиграция. Репатриация.....	68
2.3. Вынужденная миграция.....	90
2.4. Административное выдворение, депортация и реадмиссия.....	104
2.5. Внутренние миграционные процессы и проблемы их оптимизации.....	114
Литература	121

Учебное издание

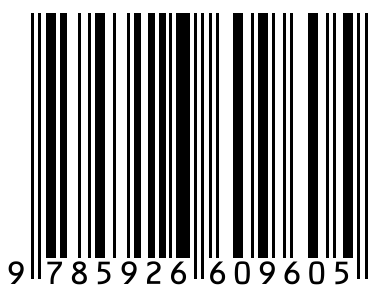
Грицай Владимир Викторович
Упоров Иван Владимирович

**МИГРАЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ
И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ
ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

В авторской редакции
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-0960-5



Подписано в печать 03.08.2015. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 8,0. Тираж 100 экз. Заказ 312.

Краснодарский университет МВД России.
350005, Краснодар, ул. Ярославская, 128.