

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МВД РОССИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»**

***КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА***

**АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПО ПРИМЕНЕНИЮ  
ИНСТИТУТА МИГРАЦИОННОЙ АМНИСТИИ ДЛЯ ОТДЕЛЬНЫХ  
КАТЕГОРИЙ ГРАЖДАН И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ЕЕ  
ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аналитический обзор*

**Москва 2020**

## Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. Миграционная амнистия в системе миграционной политики современного государства.....	8
2. Зарубежный опыт по применению института миграционной амнистии.....	14
3. Опыт Российской Федерации по применению института миграционной амнистии.....	32
4. Перспективы использования института миграционной амнистии в контексте миграционной ситуации Российской Федерации.....	38
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	49
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	51
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	55

## ВВЕДЕНИЕ

Государственная миграционная политика Российской Федерации предполагает эффективное управление миграционными процессами для обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития страны.

В целях решения проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком, в том числе трудовых мигрантов, 31 октября 2018 г. Президентом Российской Федерации была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., в которой обозначены стратегические ориентиры миграционной политики с учетом ожидаемого экономического, социального и демографического развития страны, ее внешней политики и интеграционных процессов.

Как отмечается в п. 21 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622, основными задачами миграционной политики являются:

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

- создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации,

обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами и др.

Для государств, принимающих значительное количество мигрантов, к которым относится Россия, сохраняют актуальность проблемы борьбы с незаконной миграцией, незаконной занятостью, нарушениями законодательства в сфере миграции. Для эффективного противодействия этим явлениям разрабатываются и применяются разнообразные государственные меры. Среди них особое место занимает специальная мера в виде так называемой «миграционной амнистии» иностранных граждан, незаконно находящихся на территории государства, предоставляющая возможность указанным лицам получить легальный статус без применения к ним жестких санкций за совершенные нарушения законодательства в сфере миграции. По общему правилу, институт легализации мигрантов представляет собой совокупность административно-правовых норм, обеспечивающих реализацию иностранным гражданином права выступать в правоотношениях под юрисдикцией Российской Федерации в качестве иностранного физического лица<sup>1</sup>.

Миграционную амнистию следует рассматривать как одно из средств реализации миграционной политики. Институт миграционной амнистии – это упрощение процедур легализации определенных групп населения – лиц без гражданства либо иностранных граждан, незаконно находящихся на территории государства либо осуществляющих трудовую деятельность без оформления надлежащих документов и с соблюдением условий, выдвигаемых уполномоченными государственными органами.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует нормативное правовое регулирование миграционной амнистии. В то же время Российской Федерацией и рядом зарубежных стран накоплен опыт по применению

---

<sup>1</sup> Смашникова Т. Б. Миграционная амнистия как мера противодействия незаконной миграции в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 17 (308). Право. Вып. С. 37.

миграционной амнистии, которая осуществляется на постоянной или разовой основах.

Реализация миграционной амнистии предполагает определение ряда направлений: порядка легализации определенной категории мигрантов с учетом квалификационно-профессиональных требований; создание благоприятных условий адаптации; четкое установление процедур и технологии по ее реализации; комплекс политико-правовых и культурных средств и способов ее обеспечения<sup>1</sup>.

Миграционную амнистию можно рассматривать в различных аспектах: как форму легализации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны; как правовой инструмент, предоставляющий возможность приобретения в упрощенном порядке отдельными категориями лиц гражданства страны.

Целью аналитического обзора является оказание правовой и методической помощи сотрудникам ГУВМ МВД России в вопросах применения механизмов миграционной амнистии; исследование зарубежного опыта в сфере миграционной амнистии, определение возможностей его имплементации в отечественные законодательные нормативные правовые акты.

ГУВМ МВД России обеспечивает и осуществляет в пределах своей компетенции функции МВД России по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в сфере миграции. К числу основных функций и полномочий ГУВМ МВД России отнесены: осуществление анализа и прогнозирования миграционных процессов при формировании государственной политики в сфере миграции; подготовка на основе прогнозирования миграционных процессов стратегических решений по вопросам, отнесенным к компетенции ГУВМ МВД России; определение приоритетных направлений совершенствования

---

<sup>1</sup> Казарян К. В., Пономарева Н. В. Правовое регулирование миграционных моделей в современных условиях // Юристъ-Правоведъ. 2016. № 3 (76). С. 125.

служебной деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений в сфере миграции; осуществление реализации мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции; выявление, применение и распространение положительного опыта в сфере миграции, в том числе зарубежного и другие<sup>1</sup>.

Одним из вопросов, требующих научно-теоретического осмысления, является возможность и целесообразность применения миграционной амнистии на территории Российской Федерации, изучение и анализ зарубежного опыта по ее применению.

**Объектом научно-исследовательской работы** являются общественные отношения, возникающие в связи с регулированием вопросов, связанных с применением механизмов миграционной амнистии на территории Российской Федерации.

**Предмет научно-исследовательской работы** составляет юридическое содержание миграционной амнистии, действующие административно-правовые нормы в миграционной сфере, а также проблемы законотворческой и правоприменительной деятельности в указанной сфере.

**Цели и задачи научно-исследовательской работы.** Основная цель настоящего исследования – научно-теоретический анализ международного опыта по применению института миграционной амнистии для отдельных категорий иностранных граждан, его содержания, целей и основных направлений правоприменительной деятельности в этой сфере, а также выявления положительного опыта и возможность его имплементации в Российскую Федерацию.

Для достижения поставленных целей были решены следующие задачи:

- исследован институт миграционной амнистии в системе миграционной политики современного государства;
- изучен зарубежный опыт по применению миграционной амнистии;

---

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

- рассмотрен опыт Российской Федерации по применению миграционной амнистии;

- определены перспективы использования института миграционной амнистии в контексте миграционной ситуации Российской Федерации.

Нормативную правовую базу исследования составили: международные акты, регламентирующие правовой статус граждан; Конституция Российской Федерации; нормативные акты, регламентирующие правовой статус и режим пребывания иностранных физических лиц; административно-деликтное законодательство, регламентирующее административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение режима пребывания на территории Российской Федерации; ведомственные нормативные акты, регламентирующие правоприменительную деятельность территориальных органов МВД России.

## **1. Миграционная амнистия в системе миграционной политики современного государства**

В настоящее время отсутствует единая концепция миграционной амнистии, соответствующие представления об этом явлении исходят из ряда экономических, политико-правовых, исторических и философских контекстов.

Существуют различные подходы к определению миграционной амнистии. По мнению Г. Витковской, одного из специалистов в области исследования миграции, понятие «миграционная амнистия» тождественно понятию «законодательная амнистия».

Под институтом миграционной амнистии Е. Тюрюканова понимает «проведение разовой акции по легализации незаконно проживающих и работающих в России мигрантов» и рассматривает ее как одно из направлений либерализации миграционного режима пока лишь для одного, хотя и самого массового, контингента трудовых мигрантов – для тех, кто приезжает из стран СНГ.

Интересным представляется и дефиниция, данная М. Арутюновым: «под миграционной амнистией понимают максимально упрощенную процедуру регистрации мигрантов по месту их пребывания». По мнению М. Арутюнова, «здоровая миграционная политика должна быть направлена на поощрение и обустройство мигрантов, в особенности из стран ближнего зарубежья»<sup>1</sup>.

В законодательстве зарубежных стран и научных исследованиях вместо термина «миграционная амнистия» используются термины «легализация» и «регуляризация». Под регуляризацией чаще всего понимается государственная программа, направленная на то, чтобы определенные категории незаконных мигрантов могли перейти на легальное положение. Как правило, такая программа включает специальные законодательные решения и

---

<sup>1</sup> Проблема либерализации миграционного законодательства // VRL: <https://http://www.hro.org/refugees/2006/03/15.php>.

административные процедуры, отличные от общего миграционного законодательства, устанавливающего порядок легальной трудовой миграции. Программа регуляризации может быть разовой (или повторяющейся) и постоянно действующей. Если программа регуляризации является постоянно действующей акцией, то регулирующие ее нормы могут быть вписаны в общее миграционное законодательство. Однако они отличаются от общих норм, описывающих порядок прохождения установленных процедур для всех прибывающих мигрантов тем, что обращены к нелегальным мигрантам, т.е. тем, которые по тем или иным причинам оказались в принимающей стране без легального статуса, подтвержденного соответствующими документами<sup>1</sup>.

В законодательстве Российской Федерации отсутствует правовое определение миграционной амнистии. Однако возможно выделить специальный правовой механизм, используемый в рамках миграционного законодательства и позволяющий легализовать определенным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства свой статус, на законных основаниях въехать на территорию Российской Федерации.

Миграционную амнистию можно рассматривать в различных аспектах<sup>2</sup>:

– как форму освобождения от административной ответственности за правонарушения в миграционной сфере;

– как форму легализации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны;

– как правовой инструмент, предоставляющий возможность приобретения в упрощенном порядке отдельным категориям лиц гражданства государства.

Существуют различные мнения на определение института миграционной амнистии.

---

<sup>1</sup> Регуляризация и санкции против работодателей как инструменты в деле эффективного управления трудовой миграцией: Российская Федерация и опыт зарубежных стран. М.: МОТ, 2009. С. 4.

<sup>2</sup> Казарян К. В. Юридическая институционализация миграционной амнистии: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов Н/Д, 2008.

Институт миграционной амнистии рассматривается как «упрощение порядка легализации определенных групп населения – лиц без гражданства либо иностранных граждан, незаконно находящихся на территории данного государства в целях занятия ими трудовой деятельностью, без оформления надлежащих документов и с соблюдением определенных условий, выдвигаемых компетентными органами государств, проводивших данную деятельность»<sup>1</sup>.

Под институтом миграционной амнистии как видом административной амнистии предлагается понимать совокупность согласованных государственной властью правовых средств, обеспечивающих определение и реструктуризацию правового статуса некоторых категорий мигрантов, преимущественно из стран СНГ, которые к моменту начала ее проведения нелегально пребывали или работали на территории Российской Федерации, без каких бы то ни было санкций к таким мигрантам и их работодателям за нарушение миграционного политико-правового режима. Субъекты миграционной амнистии – лица, совершившие правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ, в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации. В число субъектов миграционной амнистии, на которых будет распространяться амнистия, должны быть также включены лица, которым запрещен на определенный срок въезд в нашу страну из-за нарушения миграционного законодательства<sup>2</sup>.

В научной литературе можно выделить следующие виды амнистии:

1. Постоянная или разовая (постоянная миграционная амнистия проводится без какого-либо ограничения в сроках, в данном случае в целях регуляризации не принимается в расчет никакая дата; число людей, которые

---

<sup>1</sup> Казарян К. В., Пономарева Н. В. Правовое регулирование миграционных моделей в современных условиях // Юристъ-Правоведъ. 2016. № 3 (76). С. 124.

<sup>2</sup> Казарян К. В. Миграционная амнистия как вид административной амнистии // Миграционное право. 2018. № 3. С. 37–39.

могут претендовать на амнистию по этому основанию, велико, и такая система имеет непрерывный характер).

2. Индивидуальная или коллективная. Процесс признается индивидуальным, когда критерии оценки представляют соответствующему органу власти большую свободу действий и даже дискреционные полномочия в случае неофициальных процессов. Миграционная амнистия называется коллективной, когда критерии оценки объективны и могут привести к признанию истинного права просителей на регуляризацию.

3. Проводимая в целях констатации совершившегося факта или в целях защиты мигранта. В случаях процедур констатации совершившегося факта цель амнистии – признать факт пребывания в стране лиц, которые находились в ней незаконно, начиная с определенной даты и (или) в течение определенного срока, причем власти признают, что следствием признания этой фактической ситуации будет предоставление определенного правового статуса.

4. Официальная (упорядоченная) или неофициальная. Различия заключаются в том, что при упорядоченной (официальной) процедуре лицо проходит все стадии и инстанции, которые нормативно закреплены в законодательстве, но при этом мигрант обеспечивается юридическими гарантиями по обжалованию решения, принятым соответствующим органом власти. Неофициальная процедура предусматривает упрощенную форму регуляризации, при которой незаконному мигранту дается возможность непосредственного обращения в соответствующий орган власти, ведающий вопросом предоставления права на законное пребывание в стране. Однако юридических гарантий в случае отказа мигранту не предоставляется<sup>1</sup>.

Возможно выделение общей миграционной амнистии и целевой. Общая амнистия предполагает легализацию всех лиц, удовлетворяющих

---

<sup>1</sup> Апап Д., Брюйкер Ф., Шмиттер К. Регуляризация иностранцев-нелегалов в Европейском союзе// Специальные программы легализации иммигрантов: мировой опыт: Сб. статей / Под ред. Г. Витковской, А. Рубцовой. М.: Бюро МОМ в России, 2006. С. 40.

определенным требованиям. Целевая миграционная амнистия может применяться для стимулирования организованного набора востребованных квалифицированных специалистов из числа иностранных граждан под обязательство работодателя<sup>1</sup>.

Институт миграционной амнистии в условиях современного общества должен отвечать определенным критериям, таким как:

- географический, касающийся присутствия субъекта миграционной амнистии – мигранта, на территории государства;
- экономический, касающийся статуса работника, который может требоваться от мигранта;
- гуманитарный, подразумевающий мигрантов, которые не могут вернуться в страну происхождения;
- критерий, касающийся процедур предоставления временного убежища;
- критерий состояния здоровья;
- семейный, касающийся семейных отношений мигранта;
- количественный, связанный с числом случаев легализации мигрантов;
- критерий, связанный с гражданством амнистируемых мигрантов;
- критерий, касающийся интеграции мигрантов в общество и государство, где они обращаются с просьбой о предоставлении им правового статуса;
- критерий, касающийся учебы или профессиональной квалификации просителей.

Интересным является проект проведения миграционной амнистии С. Хома<sup>2</sup>, считающего, что необходимо: разработать программу легализации (миграционной амнистии), в которой установить временные рамки, в течение которых можно подать ходатайство; обозначить минимальный срок

---

<sup>1</sup> Курдюмов Н.В. Частно-государственное партнерство в сфере организованной трудовой миграции // Миграционное право. 2019. № 2. С. 32 – 36.

<sup>2</sup> Хома С. П. Миграционные процессы в России и их правовое регулирование: дис. ... канд. эконом. наук. М., 2005. С. 45.

незаконного проживания путем ретроактивного определения даты, при этом незаконные иммигранты, въехавшие в страну только до ее наступления, попадают под условия амнистии; заявители должны уплатить значительную пошлину при подаче ходатайства; результатом положительного рассмотрения ходатайства должно быть временное (минимум на год) или постоянное право на проживание, подразумевающее право на работу.

## 2. Зарубежный опыт по применению института миграционной амнистии

Программы регуляризации, «миграционной амнистии» или «легализации» связаны с ростом числа нелегальных иммигрантов в основных развитых странах приема. По данным исследовательницы А. Левинсон<sup>1</sup>, в 1980 – 2005 гг. в США и Евросоюзе было осуществлено 22 подобные программы, из которых в Греции и Испании по шесть раз, в Португалии трижды. В последние годы научный и практический интерес к миграционной амнистии не ослабевает.

Одним из основных приоритетов иммиграционной политики стран-членов ЕС в настоящее время является возврат иррегулярных мигрантов в страны исхода, что закреплено в Возвратной Директиве ЕС 2008 г. (Return Directive (2008/115/EC)). Это не отменяет права отдельных стран на регуляризацию или амнистию для иммигрантов без официального статуса. Так, последняя регуляризация нелегальных работников была проведена в Италии осенью 2012 г. Однако в соответствии с Пактом об иммиграции и убежище (European Pact on Immigration and Asylum) страны согласились осуществлять индивидуальную (case-by-case) регуляризацию. Некоторые страны (Австрия, Бельгия, Франция, Италия, Нидерланды и Испания) оставили за собой право прибегать в исключительных случаях и к массовым регуляризациям.

*Греция.* Главным правовым инструментом, регулирующим иммиграцию в Греции, является Акт 3386 от 18 августа 2005 г. «О въезде, проживании и социальной интеграции граждан третьих стран на территорию Греции»<sup>2</sup>. Министерство внутренних дел, которое в первую очередь отвечает за его выполнение, издало два Циркуляра о применении Акта: циркуляр № 26 от 1 сентября 2005 г. и Циркуляр № 38 от 23 декабря 2005 г. Акт 3386/2005 был пересмотрен Актом 3536 от 22 февраля 2007 г. «Об определяющих

---

<sup>1</sup> <http://ria.ru/economy/20130917/963821988.html> 2 Amanda Levinson //Why Countries Continue to Consider Regularization.

<sup>2</sup> VRL: <https://rua.gr/law/immilaw/11649-tsirkulyar-k-zakonu-4251-2014-immigratsionnyj-kodeks-sotsialnaya-integratsiya-i-drugie-polozheniya.html>.

вопросах в миграционной политике и других вопросах, находящихся в компетенции Министерства внутренних дел, публичной администрации и децентрализации».

17 апреля 2014 г. Министерством внутренних дел Греческой Республики был опубликован циркуляр № 12 к закону № 4251/2014 «Иммиграционный кодекс, социальная интеграция и другие положения»<sup>1</sup>, который представляет собой распоряжение инструкционного характера. Для выдачи вида на жительство не требуется трудовой договор или подтверждение о выполнении страховых обязательств, единственной необходимой предпосылкой является наличие действующего «вилиарио игиас» (медицинской книжки), и данный вид на жительство дает право на осуществление трудовой деятельности по найму и оказание услуг или труда. Для продления срока действия вида на жительство для воссоединения семьи не требуется подтверждение наличия достаточного дохода. Для получения вида на долгосрочное проживание были установлены критерии, требующие низкий уровень дохода, а также было отменено требование об обязательном подтверждении знания греческого языка, если пребывание в стране на законных основаниях составляет двенадцать лет до подачи заявления.

Греческим законодательством предусмотрены следующие иммиграционные статусы: воссоединение семьи; работа, включая занятость, самозанятость и сезонный труд; а также учеба и профессиональная подготовка. Существуют специальные разрешения на проживание, доступные для людей «других» статусов, включая: финансово независимых лиц; взрослых детей дипломатов, работающих в Греции, и граждан третьих стран, работающих в качестве «членов обслуживающего штата» и «частной прислуги»; иностранных репортеров и корреспондентов; представителей духовенства всех известных вероисповеданий; участников исследовательских

---

<sup>1</sup>VRL:<https://rua.gr/law/immilaw/11649-tsirkulyar-k-zakonu-4251-2014-immigratsionnyj-kodeks-sotsialnaya-integratsiya-i-drugie-polozheniya.html>.

программ; гуманитарные случаи и жертв торговли людьми. Как правило, заявления как для получения первоначального разрешения на проживание, так и на обновление разрешения подаются в муниципалитет или в общину по месту проживания мигранта.

Примерно 500 тыс. иностранных граждан, незаконно работающих в Греции, получили возможность легализовать свой статус, благодаря вступившим в силу в 1998 г. указам президента Греческой Республики «О предоставлении Свидетельства о временном разрешении на жительство» и «Основания и процедура для законного пребывания и работы иностранных граждан, не являющихся гражданами государств-членов Европейского союза». Данные указы явились всеобщей амнистией нелегальных иммигрантов.

Положения указов применялись к каждому иностранному гражданину, который без соблюдения установленных греческим законодательством условий въезда, пребывания и трудовой деятельности находился в Греции в день опубликования указов в качестве работающего или желающего работать по трудовому соглашению. Данная категория иностранцев была обязана в течение пяти месяцев, начиная с 1 января 1998г., явиться в ближайшее отделение Организации занятости населения и ходатайствовать о легализации своего пребывания и работы в Греции, т. е. попросить о выдаче Свидетельства о временном разрешении на жительство («зеленой карты»).

После получения «зеленой карты» иностранный работник уравнивался в правах и обязанностях с греческими трудящимися. Иностранец, обладающий «зеленой картой», имел право временно выезжать с территории Греции на срок не более двух месяцев с правом возвращения. Этим же правом пользовались члены его семьи.

Положения указа не применялись к гражданам государств-членов ЕС, а также к гражданам государств-членов Европейского экономического пространства (ЕЭП), которые не входят в состав ЕС, и к членам их семей. Ведь граждане стран ЕС и ЕЭП имеют право жить и работать в любой стране

ЕС и ЕЭП на тех же самых основаниях, что и местные жители. Указ не касался также иностранных моряков, работающих на кораблях под греческим флагом.

*Италия.* Основными иммиграционными категориями согласно итальянскому законодательству являются: воссоединение семьи, занятость, самозанятость, сезонный труд и учеба. Разрешения на проживание выдаются органами полиции при Министерстве внутренних дел. За все административные и процедурные вопросы отвечает управление по миграции. Данный орган находится в ведомстве Министерства внутренних дел.

За разрешениями на проживание необходимо обращаться в течение восьми дней после прибытия. При обращении необходимо представить паспорт или другой проездной документ, а также доказательство финансовых средств для оплаты обратного проезда, кроме случаев, когда заявление подается в целях воссоединения семьи или трудоустройства. Иммиграционный орган может на любом этапе процесса запросить доказательство финансовой состоятельности, цели разрешения и наличия жилья или других финансовых ресурсов (Декрет 394/1999, ст. 9 (3), ст. 9 (4)<sup>1</sup>.

Разрешение на проживание выдается на тот период времени и для той цели, которые указаны в визе (Декрет 394/1999, ст. 11)<sup>2</sup>. Согласно Декрету 5/2007 разрешение на въезд выдается для цели трудоустройства заявителю, имеющему контракт о трудоустройстве на период не менее одного года, самозанятости, не носящей случайный характер, учебы, по религиозным мотивам и для воссоединения семьи при наличии доказательства финансовой самостоятельности. Иностранец должен представить доказательство наличия медицинской страховки, приемлемого жилья и минимального легального дохода.

Для обновления разрешения на проживание иностранец должен лично обратиться в полицейский орган по месту жительства иностранца за 90 дней

---

<sup>1</sup> Министерство внутренних дел Италии, La Riforma Del Testo Unico Sull'immigrazione (Реформа Всестороннего документа об иммиграции) (2011).

<sup>2</sup> Caritas, Dossier Statistico Immigrazione (Иммиграционное статистическое досье) (2010) (Иммиграционное статистическое досье 2010).

до истечения срока последнего разрешения в случае, если это разрешение выдано для неограниченной занятости, за 60 дней – для ограниченной занятости, за 30 дней – во всех остальных случаях.

Указ итальянского правительства, предоставляющий возможность узаконить положение нелегальных иностранных работников в Италии и действия работодателей, нелегально эксплуатирующих иммигрантов, опубликован 16 июля 2012 г. Санатория-2012 или мини-амнистия «по-итальянски» вступила в действие 15 сентября 2012 г. и позволила нелегальным иммигрантам урегулировать свое положение в течение одного месяца до 15 октября.

У работодателей граждан Италии (ЕС) или иностранных граждан, имеющих вид на жительство в Италии (ЕС), незаконно использующих труд нелегальных иммигрантов, в рамках амнистии была возможность узаконить трудовые отношения с наемными работниками, урегулировав налоговые вопросы.

От нелегальных иммигрантов требовалось доказательство того, что они находились на территории Италии с 31 декабря 2011 г. Нахождение на территории страны должно было быть подтверждено документом, выданным государственными органами. «Административным доказательством» служили: туристическая виза со штампом о въезде, непродленный вид на жительство, медицинская справка, выданная в отделении скорой помощи.

Амнистия в связи с легализацией нелегальных иммигрантов в Италии 2012 г. предполагала три фазы: на 20-й день после публикации указа в Официальной газете работодатель смог легализовать трудовые отношения, оплатив в Inps «штраф» за каждого нелегального иммигранта в размере 1000 евро и урегулировав вопрос с налогами и взносами. С 15 сентября по 15 октября «в работу» вступила вторая фаза амнистии – подача заявки в электронном виде, приложив «административные доказательства» нелегальных работников. После этого работодатель и работник могли вызываться в Единый иммиграционный отдел для подписания контракта.

В рамках данной кампании по легализации вид на жительство в Италии получили 129.814 нелегалов (на 70 тыс. меньше, чем в 2009 г., когда была объявлена амнистия для исключительно нелегально трудящихся домашних работников). Такой спад числа заявок от нелегалов был, прежде всего, обусловлен жесткими критериям, выдвинутым Министерством труда. К примеру, в течение последней амнистии в 2012 г., проходившей на основе Законодательного декрета от 16 июля 2012 г., в список требований для нелегалов, желающих узаконить свое пребывание в Италии, входило наличие документа, который подтверждал бы их местонахождение в стране в течение, по крайней мере, шести месяцев.

*Франция.* Несмотря на свою сложность, французская правовая система организована на основании двух основных типов разрешений на пребывание: разрешение на временное пребывание, которое выдается на срок, не превышающий одного года и идентифицирует иностранца в соответствии с его конкретной ситуацией; и разрешение на проживание, которое выдается на срок десяти лет. Посредством данного двустороннего разделения происходит управление различными иммиграционными потоками во Францию (например, члены семей, трудящиеся и студенты). Кроме того, въезд иностранцев тесно связан с иммиграционной политикой, учитывая, что иммиграция во Францию зависит от получения долгосрочной визы.

Выдача разрешения на пребывание входит в компетенцию Префекта (Кодекс об иностранцах, ст. R 311-10)<sup>1</sup>. Однако наряду с префектом в процедуре выдачи разрешений на пребывание и проживание участвуют и другие административные органы.

Любой иностранный гражданин старше 18 лет, намеревающийся пребывать во Франции более трех месяцев, должен получить разрешение на пребывание (Кодекс об иностранцах, ст. L 311-1)<sup>2</sup>. Первое обращение

---

<sup>1</sup> Кодекс о въезде и пребывании иностранцев и о праве на убежище: утвержден Ордонансом от 25 ноября 2004 г. № 274.

<sup>2</sup> Кодекс о въезде и пребывании иностранцев и о праве на убежище: утвержден Ордонансом от 25 ноября 2004 г. № 274.

за разрешением на пребывание должно быть сделано в течение первых двух месяцев присутствия во Франции (Кодекс об иностранцах, ст. R 311-2).

Законом об иммиграции 2007 г. предусмотрено введение разрешения на постоянное проживание, выдаваемого по истечении срока действия разрешения на долговременное проживание, цель которого – «оказание содействия иностранцам, проживающим в течение очень длительного времени во Франции, уважающим французские ценности, т. е. прошедшим образцовый путь интеграции» (Поправка № 263). К мерам исключительного характера в миграционной политике Франции следует отнести периодически проводимые широкомасштабные *амнистии*. Так, первая амнистия была проведена в 1982 г. после победы Ф. Миттерана на президентских выборах, вторая – в 1997 г., после победы коалиции социалистов, коммунистов и «зеленых», когда из 140 тыс. поданных заявлений были удовлетворены 80 тыс. Согласно опросу, проведенному во Франции летом 2018 г., 50 % респондентов поддержали идею о том, что все незаконные иммигранты, обратившиеся за статусом, должны получить его, в то время как против такого подхода высказались 43 %, полагавшие, что критерии должны быть более строгими. В целом французскую систему по применению миграционных амнистий с 1970-х по 2018 гг. можно охарактеризовать как смешанную. С одной стороны, программы легализации констатируют совершившийся факт, с другой – в некоторых случаях направлены на защиту определенной категории мигрантов. В настоящее время число случаев постоянной регуляризации возрастает.

*Испания* имеет богатый опыт по проведению миграционных амнистий, являющихся эффективным инструментом иммиграционной политики. Первая программа легализации в Испании датируется 1985 г., ее юридической основой был Закон об иностранцах. Проведение миграционной амнистии 1991 г. обуславливалось исключительно экономическими соображениями,

объектами данной акции явились в основном иностранные работники. Следующие регуляризации были проведены в 1996 и 2000 гг.<sup>1</sup>

Программы легализации 2005 и 2014 гг. являлись частью всеобъемлющего подхода в борьбе с нелегальной миграцией, лозунгом которых было использование мигрантов как действенного экономического инструмента. Главной задачей называлось сокращение нелегальной трудовой деятельности через легализацию иностранных рабочих. Квалификационные критерии претендентов были следующие: проживание и регистрация в Испании в определенный временной период; отсутствие судимости; наличие трудового договора. Правовыми последствиями являлись – предоставление проживания и разрешения на работу. Ответственными за легализацию иностранных рабочих были наниматели (за исключением случаев, когда иностранный гражданин являлся самостоятельным домашним работником); устанавливались тесный контакт и сотрудничество в области обмена информации как между компетентными органами, так и неправительственными организациями, различными коммерческими организациями (МВД и Министерство труда и социальных вопросов).

В странах ЕС сегодня применим в основном экономический подход (прагматический), в рамках которого миграционные процессы рассматриваются как явление положительное, если удастся регулировать ее крайние проявления. Положительный эффект заключается в том, что миграционный процесс – это один из важнейших регуляторов численности трудоспособного населения, важный стимул оздоровления конкуренции на рынке рабочей силы. Большинство его видов в современном мире обусловлены экономической необходимостью и в той или иной мере связаны с рынком труда. В этом смысле принимающая страна заинтересована в росте процента легальной миграции, поскольку это обеспечивает налоговые поступления и общество

---

<sup>1</sup> Из статьи, опубликованной в сб. «Законодательные амнистии для незаконных мигрантов: может ли западный опыт быть полезен для России?» // Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / под ред. Г. Витковской. М.: Гендальф, 2004. С. 351.

может пользоваться результатами их труда, но государство в данном случае должно обеспечивать социальные пособия и льготы таким трудящимся.

*США* – крупнейшая в мире по приему иммигрантов страна, развитие которой на протяжении веков было связано с притоком новых переселенцев и необходимостью государственного регулирования этого процесса.

В 1976 г. был принят Иммиграционный акт, позднее, в 1978 г. ставший законом «Об иммиграции». Данный акт указал на всевозрастающее значение процесса перемещения беженцев и впервые определил статус беженца помимо уже существовавших категорий независимых иммигрантов и «членов семей»<sup>1</sup>.

В конце XX в. миграционная политика США была направлена на дальнейшее закрепление категорий мигрантов, борьбу с нелегальной миграцией, расширение полномочий миграционных чиновников (в части отказа в приеме миграционных заявлений), а также упрощение процедур депортации. Основой для разработки современного иммиграционного законодательства страны стал закон от 1990 г. В этом документе акцент был сделан на легальную «регулярную» миграцию. Была модернизирована и расширена система преференциальных категорий, введены новые категории мигрантов, связанные с трудоустройством и созданием новых рабочих мест.

В иммиграционном акте 1990 г. было четко определено количество ежегодно выдаваемых иммиграционных виз, изменены правила отбора и предоставления иммиграционных виз лицам, имеющим профессиональную подготовку и высшее образование. Актом предусматривалось дополнительное основание для иммиграции – Программа разнообразной иммиграции или иммиграционная лотерея.

Акт 1990 г. ужесточил процедуру депортации. В частности, слушания по вопросам высылки из страны разрешили проводить в отсутствие депортируемого при условии, что он извещен об этом в установленном порядке. Акт ввел наказание в отношении адвокатов и законных

---

<sup>1</sup> Рассказова Л. Закон США для новых иммигрантов. Как иммигрировать и жить в США. М., 1998. С. 5.

представителей депортируемых лиц за направление необоснованных жалоб и намеренное затягивание процесса депортации. Изменения касались и процесса натурализации. Органам иммиграции и натурализации ранее предоставлялось право принимать решения о натурализации. Был введен «временно защищенный статус», т. е. право временно проживать на территории США, предоставленное лицам, которые не могут вернуться на родину, но при этом не получили статус беженца. Изменения в законодательстве свидетельствовали о намерении власти усовершенствовать систему предоставления убежища, ускорить механизм рассмотрения заявлений и усилить правовой механизм выдворения лиц, не имеющих права находиться в стране<sup>1</sup>. В 1996 г. вступил в силу закон о борьбе с незаконной иммиграцией, закрепивший меры, направленные на усиление пограничного контроля в целях предотвращения незаконного перехода границы и въезда в страну иностранцев без соответствующих разрешений. Террористические акты 11 сентября 2001 г. внесли серьезные коррективы в миграционное законодательство США в плане ужесточения порядка выдачи въездных и регистрационных документов. В частности, был принят «Патриотический акт США», ставший основой для новой иммиграционной политики. Закон расширил список иностранных граждан, которым может быть отказано во въезде или пребывании на территории страны. Кроме того, Конгресс принял закон «О реформе визового режима и усилении безопасности границ» (2004 г.), предусматривающий введение жестких визовых ограничений для граждан тех стран, которые объявлены Госдепартаментом спонсорами международного терроризма. В последние годы количество иммигрантов достигло 40,5 млн. человек (с детьми – до 60 млн.). При этом около 12 млн. проживают в стране без документов.

Столь большое количество живущих и ежегодно приезжающих иностранцев внушает правительству США тревогу и опасение, так как иммигранты влияют на американский образ жизни и структуру общества,

---

<sup>1</sup> Абзалова Л. Ф. Основы миграционной политики: учеб. пособие / Л. Ф. Абзалова, В. Э. Бойков, С. В. Бошно, и др. / под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: РАГС, 2009. С. 44.

порой не принимая установленных правил и насаждая свои традиции. В настоящее время остро стоит вопрос об ограничении легальной иммиграции и о борьбе с иммиграцией нелегальной.

Основаниями для получения иммиграционной визы являются следующие обстоятельства:

- воссоединение семьи;
- вложение крупных инвестиций в американскую экономику;
- предоставление постоянной работы;
- выигрыш в лотерею Green card.

Во всех этих случаях соискателю предстоит длительный и достаточно сложный процесс сбора документов: заявки, анкеты, справки, приглашения от работодателя или учебного заведения, кроме того, необходимо соответствовать определенным требованиям и успешно пройти собеседование. Однако даже выполнение всех требований не дает гарантии получения иммиграционной визы.

Немало желающих получить вид на жительство и в перспективе американское гражданство используют как способ непрямой иммиграции, т. е. получение неиммиграционной визы с последующим изменением статуса. Это бывает возможным в следующих случаях:

- по приглашению на работу;
- при подтвержденном зачислении в университет, колледж, школу, на курсы;
- при вступлении в брак с гражданином США;
- при предоставлении статуса беженца либо политического убежища;
- по туристической визе.

Каждая из этих виз предполагает нахождение на территории США в течение определенного времени. Некоторые мигранты стараются легально остаться в стране после окончания срока визы, к примеру, устроившись на работу после учебы и получив «двойной статус визы» (H1B). В дальнейшем

есть возможность получить вид на жительство с помощью своего работодателя.

Однако немало и таких, которые по истечении срока визы незаконно остаются в Америке и автоматически становятся нелегальными иммигрантами. Бывают попытки заключить фиктивный брак, фиксируются случаи подделки визовых документов.

Статус нелегала практически не имеет положительных сторон. Он не имеет номера SSN (Social Security Number), который позволяет легальному иммигранту официально поступать на работу, учиться, пользоваться медицинским обслуживанием. В результате человек, не имеющий законного права на проживание, ежедневно сталкивается с трудностями.

Владельцы солидных фирм и предприятий не берут на работу нелегалов, так как за это предусмотрены жесткие санкции, а кроме того, такие работодатели не станут рисковать своей репутацией, для американцев это важно. Без документов можно устроиться только на неквалифицированную работу (уборка домов, чистка бассейнов, уход за садом, строительство), при этом оплата такого труда является чрезвычайно низкой.

За сдачу жилья нелегальным мигрантам арендодатели тоже несут ответственность, поэтому хорошее жилье найти сложно, платить за него при низких доходах невозможно. Поэтому приходится довольствоваться минимальными удобствами дешевых квартир и комнат.

Нелегальный иммигрант не имеет медицинской страховки, не может пользоваться социальными программами и льготами на медобслуживание, образование, продукты питания, рассчитанными на людей с низким уровнем доходов.

Обучаться в учебных заведениях Америки иностранцы могут лишь при наличии учебной визы. Находясь в стране нелегально, образование в США получить нельзя.

К нелегалам могут быть применены различные санкции: штраф, депортация, запрет на повторный въезд на несколько лет или пожизненно.

Административное наказание применяется при длительном сроке незаконного проживания и нелегальной работы, заключении фиктивного брака. Реальность брачного союза тщательно проверяется, принимаются во внимание совместные банковские счета, показания свидетелей и другие доказательства.

Фальсификация визовых документов либо другой незаконный въезд в США карается штрафом от \$ 50 до \$ 250 или тюремным заключением до шести месяцев. При повторном нарушении миграционных законов штраф и срок заключения увеличиваются.

Суровое наказание применяется в случае совершения иммигрантом преступления – штраф и тюремное заключение сроком на 10–20 лет, в зависимости от тяжести содеянного.

Периодически правительство США проводит миграционную амнистию, предполагающую легализацию иммигрантов. Законопроект 2013г. позволял получить статус зарегистрированного иммигранта при определенных условиях:

- прибытие в Америку до 2011 г.;
- непрерывное проживание в стране;
- отсутствие судимости;
- уплата налогов.

Кроме того, необходимо было уплатить штраф в \$ 500 и сдать экзамен на знание английского языка.

Имея данный статус, можно было по истечении 10 лет подавать документы на получение Green Card, еще через три года – на гражданство.

Правительство проводит модернизацию миграционной системы в целях повышения ее эффективности. Нынешний президент Д. Трамп издал указ об отказе в предоставлении убежища лицам, незаконно пересекающим границу государства.

В США активно обсуждается законопроект The Dream and Promise Act of 2019, предполагающий миграционную амнистию для двух групп мигрантов: участников программы Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) и лиц с

временным защитным статусом (Temporary Protected Status – TPS). Программа DACA появилась в 2012 г., по которой более 700 тыс. молодых людей получили разрешение на работу и защиту от депортации. Критериями для участия в программе стали документальное доказательство прибытия в Соединенные Штаты в несовершеннолетнем возрасте и диплом о школьном образовании. То есть участниками программы стали лица, которые будучи детьми в 1980-е и 1990-е годы пересекли границу США со своими родителями. Главное требование для легализации по проекту наличие высшего образования (два или четыре года обучения), служба в армии или трудовой стаж в США не менее трех лет. В случае принятия акта около 700 тыс. лиц будут легализованы (преимущественного выходцы из стран Латинской Америки).

Особую озабоченность вызывает вторая группа лиц, предлагаемых к миграционной амнистии, участники программы ТТР, предполагающая защиту от депортации свыше 300 тыс. иностранцев, которые «временно не могут вернуться в родные страны из-за продолжающегося вооруженного конфликта, экологических катастроф или чрезвычайных ситуаций». Предполагаемое закрытие программы означает, что в период со 2 мая 2019 г. по 17 марта 2020 г. статуса TPS лишатся 195 тыс. сальвадорцев, 57 тыс. гондурасцев, 46 тыс. гаитян, 9 тыс. непальцев, 6 тыс. сирийцев, а также незначительное количество граждан Сомали, Йемена, Судана, Южного Судана и Никарагуа.

При обсуждении законопроекта в Конгрессе отмечается, что главным критерием для легализации должны стать в первую очередь срок пребывания человека в стране, затем – чистота его биографии (без арестов и судимостей), а также семейное положение (наличие малолетних детей, пожилых родителей и т. п.). Подчеркивается, что человек, мирно живущий в США с 1987 г. (в 1986 г. прошла последняя масштабная иммиграционная реформа – Рональд Рейган легализовал 3.5 млн человек в рамках Immigration Reform and Control

Act – IRCA), больше заслуживает грин-карты, чем, предположим, житель Сирии, получивший TPS несколько месяцев назад<sup>1</sup>.

В зарубежных странах институт миграционной амнистии широко используется. В то же время отмечаются аргументы как «за» так и «против» миграционной амнистии.

В пользу регулирования (амнистии) было выдвинуто множество доводов. Причины, по которым проводится регулирование, можно разделить на социальные, экономические, политические и информационные. В то же время экспертами отмечается, что в решениях начать программу регулирования часто отсутствовала расчетная оценка вероятных результатов программы регулирования или ее административной выполнимости.

Социальные причины. Регулирование трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом может улучшить их социальные условия, положив конец юридической неопределенности, в которой оказались эти люди. Эта юридическая неопределенность не только ставит трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом в такие условия жизни и труда, в которых они, скорее всего, будут подвергнуты эксплуатации, но и способствует их общей маргинализации внутри общества. Регулирование по гуманитарным причинам, таким как медицинские или семейные причины либо (стихийные) бедствия, также может подходить под это название.

Экономические причины. Во многих странах существует реальная потребность, если не острая необходимость, в трудовых ресурсах, предлагаемых мигрантами. Но каналы легальной миграции расцениваются как неэффективные и сложные, и работодатели прибегают к незаконному найму трудовых мигрантов. Это может привести к недобросовестной конкуренцией между предприятиями, нанимающими и не нанимающими незаконную рабочую силу. Труд трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом может составить недобросовестную конкуренцию и внутренней рабочей силе.

---

<sup>1</sup> VRL: [https:// www.diasporanews.com/2019/03/25/v-ssha-proishodit-immigratsionnaya-reforma-amnistiya-dlya-nelegalov-i-drugie-peremeny/](https://www.diasporanews.com/2019/03/25/v-ssha-proishodit-immigratsionnaya-reforma-amnistiya-dlya-nelegalov-i-drugie-peremeny/).

Государство может извлечь из регулирования пользу, в результате увеличения в будущем налоговых поступлений и социальных вкладов, а также путем взыскания их задним числом, когда это является условием регулирования. Наконец, регулирование может быть более реальной и дешевой альтернативой депортациям, которые могут социально и экономически подрывать государство.

Политические причины. Основой программы регулирования могут быть политические мотивы. Во-первых, участие в программах регулирования по социальным и/или экономическим причинам может осуществляться в связи с давлением со стороны общественности, прессы или заинтересованных групп неправительственных организаций, таких как церковь и иммигрантские организации. Во-вторых, регулирование очень часто представляется как благоприятная возможность «начать с чистого листа» и в этом качестве нередко объединяется с введением (ограничительных) корректив в иммиграционную политику. Программа регулирования может также служить инструментом достижения целей внешней политики страны, если существуют специальные связи со странами, отправляющими мигрантов, в частности, когда это бывшие колонии (например, программы между Португалией и Бразилией, и Испанией, и различными латиноамериканскими странами).

Информационные причины. Важным преимуществом программ регулирования является то, что они могут предоставлять ценную информацию о предполагаемой численности трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом в стране, их демографических данных и участия в рынке труда. Эта информация может быть сообщена лицам, ответственным за будущее принятие решений в области миграции. Следует заметить, однако, что, с тех пор как программы регулирования стали часто ориентироваться на выборочные категории мигрантов, данные, полученные из процедур регулирования, в значительной степени ограничиваются этими категориями.

Регулирование как форма управления иммиграцией редко используется в качестве лучшего политического средства. Программы регулирования могут

снижать доверие к иммиграционной политике страны. Во-первых, регулирование явно подразумевает неэффективность существующих иммиграционных законов. Во-вторых, когда регулирование становится повторяющейся чертой иммиграционной политики страны и каждая из них обозначается как последняя программа этого вида, способность правительств управлять иммиграцией ставится под сомнение. Главное беспокойство вызывает то, что регулирование все больше привлекает трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом (эффект затягивания), которые либо надеются извлечь выгоду из регулирования и действуют обманным путем, либо прибывают в страну в надежде, что они в конечном счете будут легализованы. Исследования в США показали, что крупномасштабная амнистия 1986 г. создала новые потоки миграции через семейные связи и сети миграции. Внутри зоны без границ, такой как ЕС, это опасение, оправданное или нет, может привести к напряженным отношениям с другими странами. И последнее, недостаточность доступных данных мешает определить успешность проведенной миграционной амнистии. Приводятся доводы, что, несмотря на временно легализованное большое количество мигрантов, большинство программ относительно незначительно повлияли на сокращение долгосрочной незаконной занятости. Это можно частично объяснить проблемами, связанными, скорее, с выполнением или разработкой программы регулирования, чем с политическим инструментом самого регулирования. Одновременно выдвигаются аргументы, что скорее экономические причины, чем сама программа регулирования, непосредственно формируют главный привлекающий фактор для непрерывной незаконной миграции. В исследованиях сделан вывод, что регулирование само по себе не изменяет основ национальной, социальной и экономической структур. Хотя оно действительно может открыть дверь на официальный рынок занятости, это имеет небольшое значение для малоквалифицированных иммигрантов, если структурные факторы препятствуют появлению рабочих мест для работы

низкой квалификации: как следствие, и местные, и другие (законные) рабочие-иммигранты остаются без работы<sup>1</sup>.

Опыт проведения миграционной амнистии в зарубежных странах не дает возможности однозначно определить ее результативность. Как отмечалось ранее, проведенная, например, в Италии миграционная амнистия «Sanatoria 2012» не дала ожидаемых результатов. Из запланированных 200 – 800 тыс. заявлений в МВД Италии с просьбой о легализации обратилось лишь около 40 тыс. нелегальных трудовых мигрантов. В тоже время, итальянские власти регулярно проводят миграционную амнистию, оправдывая это тем, что нелегальная миграция выступают одной из наиболее затратных статей итальянского бюджета. В настоящее время разрабатывается проект «макси амнистии» («Санатория 2020»), ожидаемые налоговые поступления от которой планируются в размере около 1 млрд. евро. При этом обсуждается возможность замены разовых мероприятий в рамках миграционной амнистии комплексным внесением поправок в действующее законодательство, направленным на закрепление новых способов получения вида на жительство в любое время для работающих в Италии иностранных граждан.

---

<sup>1</sup> Регуляризация и санкции против работодателей как инструменты в деле эффективного управления трудовой миграцией: Российская Федерация и опыт зарубежных стран. М.: МОТ, 2009. С. 44-46.

### **3. Опыт Российской Федерации по применению института миграционной амнистии**

За последние годы в России миграционная амнистия применялась несколько раз:

1. В ноябре 2014 г. для граждан Молдовы, нарушивших сроки выезда из России, на основании личной договоренности президентов Российской Федерации и Молдовы была объявлена миграционная амнистия. Из 330 тыс. граждан Молдовы, имевших запрет, было амнистировано около 4 тыс. чел.

2. В марте 2017 г. амнистия применялась в отношении граждан Молдовы, подпадающих по действие подп. 4 (два и более раз в течение трех лет привлекавшихся к административной ответственности) и подп. 8 (в период своего предыдущего пребывания не выехавшие из Российской Федерации до истечения 30 суток со дня окончания срока временного пребывания) ст. 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Миграционная амнистия действовала до 20 марта, но позднее была продлена до 12 мая 2017 г. Чтобы легализоваться на территории Российской Федерации, граждане Молдовы должны были лично обратиться в территориальные органы МВД России, где с мигранта «снимались» некоторые нарушения, после чего ему предоставлялось 30 суток, чтобы в законном порядке встать на учет по месту пребывания. Если в дальнейшем гражданин Молдовы планировал остаться в России и осуществлять трудовую деятельность, следовало оформить патент на работу<sup>1</sup>. Амнистия затронула около 16 тыс. человек.

3. В марте – апреле 2017 г. применялась амнистия для граждан Таджикистана. Предполагалось освобождение от привлечения к административной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства Российской Федерации, предусматривающих административное выдворение за пределы Российской Федерации. Под

---

<sup>1</sup> Беляева Е. Амнистия для нелегалов // Щит и меч. 2017. № 18 (1562).

амнистией попадали граждане Республики Таджикистан, у которых был просрочен выезд и нарушен режим пребывания на территории Российской Федерации, которым был поставлен запрет на въезд из-за двух нарушений, а также был поставлен запрет на въезд из-за нарушения режима пребывания на территории Российской Федерации. Не смогли стать субъектами миграционной амнистии<sup>1</sup>: получившие запрет на въезд в Российскую Федерацию по п.п. 1, 2 и 9 ст. 26 Федерального закона № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; получившие запрет на въезд в Российскую Федерацию за грубые или неоднократные миграционные нарушения по ст. 27 Федерального закона № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; имевшие ранее выдворение, депортацию и реадмиссию из Российской Федерации, а также находящиеся в специальном учреждении временного содержания иностранных граждан (СУВСИГ); получившие нежелательность пребывания по линии Министерства юстиции Российской Федерации, Роспотребнадзора, МВД России, ФСБ России и пр.<sup>2</sup> Гражданин Республики Таджикистан должен был обратиться в территориальный орган МВД России по месту пребывания с документом, удостоверяющим его личность, где получал бланк заявления, после заполнения и подачи которого выдавалась новая миграционная карта, дающая возможность пребывания в Российской Федерации на 90 дней. В случае утери/отсутствия миграционной карты гражданину выдавался ее дубликат (при необходимости также с продлением срока временного пребывания в Российской Федерации), гражданин Республики Таджикистан при этом освобождался от постановки на учет по месту пребывания в течение пятнадцати дней, но в последующие семь рабочих дней встать на миграционный учет был обязан. При этом если иностранный гражданин уже имел просроченную миграционную карту, то к административной

---

<sup>1</sup> Миграционная амнистия для таджикстанцев в России. URL: [www/tadjik-gateway](http://www/tadjik-gateway).

<sup>2</sup> РИА Новости. URL: [https://ria.ru/sn\\_migrants/20170417/1492405448.html](https://ria.ru/sn_migrants/20170417/1492405448.html).

ответственности его не привлекали и не применяли наказание в виде административного выдворения.

Осуществлялась отмена решения о запрете на въезд в отношении некоторых категорий граждан Таджикистана, в зависимости от оснований принятия такого решения<sup>1</sup>. Амнистировано было около 120 тысяч человек.

4. Амнистия граждан Кыргызстана 2018-2019 гг. В результате двусторонних договоренностей между Россией и Кыргызской Республикой в 2018 г. российской стороной было принято решение о применении механизмов миграционной амнистии в отношении граждан Кыргызстана в России, нарушивших требования миграционного законодательства.

Согласно статистическим данным в России пребывает около 650 тыс. граждан Кыргызской Республики. В отношении более 50 тыс. граждан Кыргызской Республики было принято решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, в отношении около 70 тыс. – временно не разрешен въезд в Россию. Именно эти две группы мигрантов стали объектами миграционной амнистии, так как из приведенного количества ограничений по итогам миграционной амнистии в силе остается только около 20 тыс. Иностранцы граждане, которым не разрешен въезд на территорию Российской Федерации в соответствии с подпунктом 4 (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) и подпунктом 8 ст. 26 Федерального закона № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации до истечения тридцати суток со дня окончания срока временного пребывания), могли рассчитывать на пересмотр их дел и отмену запретов.

---

<sup>1</sup> Казарян К. В. Миграционная амнистия как вид административной амнистии // Миграционное право. 2018. № 3. С. 37 – 39.

Также граждане Киргизской Республики, временно пребывающие на территории Российской Федерации свыше разрешенного срока, имеющие нарушения режима пребывания, могли беспрепятственно в период с 16 октября до 10 декабря 2018 г. выехать за пределы России и въехать обратно, при этом им не вменялось нарушение миграционного законодательства.

Не попали под миграционную амнистию граждане Киргизской Республики:

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

- лица, находящиеся в розыске;

- граждане Киргизской Республики, которым запрет на въезд в Россию наложен в соответствии со ст. 27 Федерального закона № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

К обязательным условиям проведения миграционной амнистии необходимо относить следующие обстоятельства:

- мигранты, претендующие на получение законного статуса, не должны иметь существенных проблем с законодательством Российской Федерации: быть судимыми или находиться под следствием, иметь серьезные административные правонарушения;

- определение срока проведения амнистии;

- установление продолжительности времени, в течение которого амнистируемое лицо должно находиться на территории страны (пребывать в Российской Федерации);

- возможность применения различных льгот при проведении миграционной амнистии: в зависимости от категории мигрантов (например, преимущество молодым людям с российским профессиональным

образованием или перспективными квалификациями, знанием русского языка), ценза оседлости, страны прибытия и т. д.;

– определение возможности не только приобретения законного статуса пребывания (проживания) мигранта в Российской Федерации, но и возможности получения мигрантом гражданства Российской Федерации<sup>1</sup>.

Программа амнистии могла бы быть направлена как на бывших граждан СССР, считающих себя русскими, которые после распада Союза не смогли получить гражданство Российской Федерации, и имеют гражданство других государств СНГ или статус лиц без гражданства, так и на граждан из дальнего зарубежья, которые проживают в России по 15–20 лет<sup>2</sup>.

В этой связи следует обратить внимание на данные статистики, согласно которым, в России работает свыше 600 тыс. трудовых мигрантов из Киргизской Республики. Настолько большое количество мигрантов обусловлено вхождением республики в ЕврАзЭС. Ежегодно граждане Киргизии отправляют на родину порядка двух миллиардов долларов США, что сопоставимо с размером всего бюджета азиатского государства. К сожалению, большая часть мигрантов находится в России нелегально. Именно эта категория лиц рассчитывает на миграционную амнистию<sup>3</sup>.

По состоянию на 2018 г. количество трудящихся-мигрантов из Узбекистана в России превысило отметку в 1,7 млн. Ежегодно граждане Узбекистана перечисляют на родину свыше 2,5 млрд. долларов США. Данные граждане, очевидно, также ориентированы на миграционную амнистию в ближайшей перспективе.

Неоднозначность в толковании и оценке признаков категории миграционной амнистии наблюдается при исследовании материалов судебной

---

<sup>1</sup> Смашникова Т. Б. Миграционная амнистия как мера противодействия незаконной миграции в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 17 (308). Право. Вып. 37. С. 38–39.

<sup>2</sup> Голик Ю. В. Основные направления противодействия нелегальной миграции в Российской Федерации на современном этапе / Ю. В. Голик, Т. Н. Балашова, З. В. Балашов и др. // Общество и право: науч.-практ. журн. Краснодар. 2008. № 1 (19). С. 18.

<sup>3</sup> URL: <https://yurist-rossiya.ru/migracionnoe-pravo/migracionnaya-amnistiya.html>.

практики, которая сложилась по результатам реализации рассматриваемого механизма легализации в миграционном поле специальных субъектов административных правоотношений<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Например: Апелляционное определение Иркутского областного суда от 6 июля 2017 г. по делу № 33а-6538/2017; Апелляционное определение Липецкого областного суда от 6 сентября 2017 г. по делу № 33а-3363/2017; Решение Пермского краевого суда от 1 июня 2017 г. по делу № 7-1096-2017(12-390/2017); Апелляционное определение Ленинградского областного суда от 12 апреля 2018 г. № 33а-2047/2018.

#### **4. Перспективы использования института миграционной амнистии в контексте миграционной ситуации Российской Федерации**

Миграционную ситуацию в Российской Федерации за последние годы можно охарактеризовать как стабильную. По данным Автоматизированной системы аналитической отчетности, за 2016 г. зафиксировано более 48,2 млн пересечений (на въезд) иностранными гражданами и лицами без гражданства государственной границы Российской Федерации.

На территорию Российской Федерации въехало более 16,4 млн иностранных граждан. Основной миграционный поток образуют граждане государств – участников СНГ – 69,3 %, в абсолютном значении их число снизилось на 10,2 %.

Доля граждан государств Европейского союза составляет 11,2 %, в абсолютных значениях зафиксирован рост на 6,1 %. На граждан других стран приходится 19,5 % от миграционного потока, при этом в абсолютных значениях отмечается рост на 5,9 %.

Наибольшая доля (51,8 %) в числе прибывших мигрантов принадлежит гражданам Украины, Узбекистана, Казахстана и Китая.

Ежегодно наблюдается тенденция к увеличению фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, за 2017 г. было зафиксировано 15 710 227 фактов, за 2018 г. – 17 764 489, а за 2019 г. – 19 518 304.

Наибольшее количество фактов постановки на миграционный учет приходится на страны ближнего зарубежья (так, в 2018 году эти цифры составили: Узбекистан – 4 499 127, Таджикистан – 2 330 448, Украина – 1 761 586, Киргизия – 876 795, Казахстан – 683 986, Азербайджан – 650 080, Армения – 641 618, Молдова – 495 640, Беларусь – 452 064). На перечисленные страны суммарно приходится 12 391 344 факта постановки на миграционный учет, что составляет 69,75 % от их общего количества.

Среди стран дальнего зарубежья наибольшее количество фактов зафиксировано в отношении граждан Китая – 1 807 001 факта. Среди стран ЕС лидирует Германия, на которую пришлось 294 681 факт. Анализ представленных показателей свидетельствует о том, что основные миграционные потоки приходятся на страны ближнего зарубежья.

Из общего числа въехавших иностранных граждан лица трудоспособного возраста (от 18 до 60 лет) составляют 79,7 %.

Основными целями въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию остаются «частная» и «работа по найму».

Количество иностранных граждан, прибывших с «частной» целью, снизилось на 12,1 %, при этом доля данной категории граждан в общем потоке составила в 2018 г. 39,9 %.

Частную цель въезда в основном заявляют граждане Украины, Казахстана и Азербайджана (67,5%), и в этих потоках она составляет 88,1 %, 84,5 % и 77,9 % соответственно.

Иностранные граждане, прибывшие в целях «работы по найму», составляют 22,4 % от всего миграционного потока. Среди трудовых мигрантов наиболее многочисленными являются граждане Узбекистана (36,0 % от общего числа прибывших в целях «работы по найму»), Таджикистана (18,5 %), Киргизии (11,1 %) и Украины (10,3 %).

Цель «работа по найму» является преобладающей для граждан Узбекистана, Таджикистана, КНДР и Киргизии и составляет в миграционных потоках данных стран 78,0 %, 76,1 %, 74,3 % и 70,4 % соответственно.

Анализ показателей миграционной ситуации в Российской Федерации позволяет отметить в качестве отличительной тенденции неравномерное распределение прибывающих иностранных граждан и лиц без гражданства по регионам Российской Федерации. Так, 59,7 % фактов постановки на миграционный учет приходится на Центральный и Северо-Западный федеральные округа Российской Федерации. Причем на четыре субъекта Российской Федерации – г. Москву, Московскую область, г. Санкт-Петербург

и Ленинградскую область – суммарно приходится 8 413 215 фактов, что составляет 47,35 % от общего числа по Российской Федерации<sup>1</sup>.

В Российской Федерации полномочия в миграционной сфере отнесены к компетенции Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности, Министерства иностранных дел Российской Федерации. Согласованные действия между данными государственными органами способствуют проведению совместных мероприятий в целях выявления, пресечения и предотвращения противоправных деяний в области миграции.

Иностранные граждане и лица без гражданства обязаны соблюдать режим пребывания на территории России, нарушение которого влечет за собой применения следующих мер принуждения: направленные на прекращение (недопущение) пребывания на территории Российской Федерации определенных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства (административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства, депортация, запрет на въезд в Российскую Федерацию, передача в соответствии с международным договором о реадмиссии, принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации). Действующим законодательством определены обстоятельства, при наличии которых иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается въезд в Российскую Федерацию. Указанный запрет может составлять срок до 10 лет в зависимости от оснований принятия решения. Следовательно, лицо утрачивает возможность легально въехать на территорию Российской Федерации в течение значительного времени. Кроме того, высказываются предложения о внесении изменений в Федеральный закон № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в части установления пожизненного запрета лицам на въезд в Российскую Федерацию в случае неоднократного выдворения за пределы Российской Федерации либо увеличение такого срока от 10 до 20 лет.

---

<sup>1</sup> VRL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/2/>.

Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации приводит к лишению легального статуса для иностранного гражданина или лица без гражданства, что влечет за собой негативные последствия как для самого лица, так и для России. Нелегальное положение иностранного гражданина или лица без гражданства ограничивает возможности компетентных органов государства в полной мере осуществлять контроль за пребыванием на территории Российской Федерации. Одним из способов легализации таких категорий лиц является применение миграционной амнистии.

Ситуация с преступностью среди иностранных граждан и лиц без гражданства долгое время оставалась сложной в Российской Федерации. Так, в 2013 г. в Москве иностранными гражданами и лицами без гражданства совершалось более 30 преступлений в день, что на 36,2 % было больше, чем в 2012 г. Отмечался рост количества тяжких преступлений. В 2012 г. согласно статистическим данным каждое восьмое убийство в Москве совершалось иностранным гражданином, в 2013 г. – каждое пятое<sup>1</sup>. Сложившаяся в 2010-х годах ситуация, характеризовавшаяся динамикой роста преступности среди мигрантов, вызывала серьезную обеспокоенность.

Пересмотр подходов миграционной политики, усиление мер административного и уголовного принуждения, введение разрешительных механизмов, легализующих иностранных граждан и лиц без гражданства, позволили стабилизировать преступность иностранных граждан и лиц без гражданства в последние годы.

В 2016 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации было совершено 43 933 преступлений, что на 8,9 % меньше, чем за 2015 г., в том числе гражданами государств-участников СНГ было совершено 38 501 преступлений (-8,5%)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Шелегов Ю. В. Миграционная ситуация в Российской Федерации и проблема роста преступности среди мигрантов // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2014. № 1 (69). С. 79.

<sup>2</sup> По данным ФКУ ГИАЦ МВД России.

За 2017 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства было совершено 41 047 преступлений, что составило 3,7 % от общего числа расследованных преступлений и на 6,6 % меньше, чем в 2016 г. На граждан государств-участников СНГ приходится 36 233 преступления, что на 5,9 % меньше, чем в 2016 г. и составило 3,2 % от общего числа расследованных преступлений.

За 2018 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства было совершено 38 598 преступлений, что на 6% меньше, чем в 2017 г. и составляет 3,5 % от общего количества расследованных преступлений. Гражданами государств-участников СНГ было совершено 34323 преступления, что на 5,3 % меньше, чем в 2017 г. и составило 3,2 % от общего числа расследованных преступлений (см. приложение 1).

Тенденция к снижению количества совершаемых преступлений иностранными гражданами и лицами без гражданства сохранилась и в 2019 г. За 10 месяцев 2019 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства было совершено 29 864 преступления, что на 10 % меньше, чем за аналогичный период 2018 г. и составило 3,4 % от общего числа расследованных преступлений. Гражданами государств-участников СНГ было совершено 26 522 преступления, что на 10,1 % меньше, чем за аналогичный период 2018 г. и составило 3 % от общего числа расследованных преступлений.

Анализ количества преступлений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе гражданами государств-участников СНГ, за последние годы (2016-2018 г. г.) свидетельствует об устойчивой тенденции к их снижению. Выявленная тенденция наблюдается на фоне неуклонного увеличения за указанный период времени фактов постановки иностранных граждан и лиц без гражданства на миграционный учет<sup>1</sup>, что свидетельствует о том, что на общем фоне увеличения количества

---

<sup>1</sup> Количество фактов постановки на миграционный учет: 2016 г. – 14 337 084; 2017 г. – 15 710 227; 2018 г. – 17 764 489.

пребывающих в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, количество совершаемых ими преступлений неуклонно снижается (см. приложение 2).

Указанные обстоятельства свидетельствуют о последовательности и эффективности проводимой в Российской Федерации миграционной политики. В том числе, и правовых инструментом, направленных на легализацию иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации.

Масштабные миграционные амнистии всегда вызывают острые дискуссии в обществе. Обоснованные претензии к данному инструменту миграционной политики исходят из того, что регуляризация зачастую приводит к возрастанию нелегальной миграции (анализ зарубежного опыта показал, что в результате ряда программ амнистии росла нелегальная занятость) и легальные иммигранты оказываются в проигрыше по сравнению с легализованными; период легализации носит ограниченный характер и по истечении его срока все возвращается на круги своя. Наконец, наиболее острый вопрос, кто, собственно, должен быть легализован. Как правило, под программы регуляризации подпадают конкретные лица с достаточно длительным периодом пребывания в стране, стажем работы по определенной профессии либо не получившие по тем или иным оговоренным причинам статус беженца. Необходимость многократного повторения амнистий расценивается рядом экспертов как их низкая эффективность. Об этом свидетельствует и отказ большинства стран-членов ЕС от массовых программ регуляризации.

В свою очередь, следует согласиться с А. Дугиным, который осторожно относится к идее реализации института миграционной амнистии в целом: «Легализация мигрантов возможна, но на определенных условиях. Универсального решения здесь быть не может: мигрант мигранту рознь.

Главное не идти в этом вопросе на поводу у Запада, а руководствоваться своими национальными интересами»<sup>1</sup>.

Еще одним сторонником реализации в жизнь института миграционной амнистии является Л. Графова – одна из авторов Концепции проведения легализации незаконных трудовых мигрантов из государств СНГ с безвизовым порядком въезда в Россию, которая считает, что в Российской Федерации необходимо проводить иммиграционную амнистию – массовую легализацию мигрантов в упрощенном порядке.

Высказываются мнения, что ряд проблем в миграционной сфере могут быть частично решены с помощью применения института административной амнистии. В частности, для решения безвыходных ситуаций в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в центрах временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению, депортации или реадмиссии, которым судом назначено административное наказание в виде штрафа и принудительного выдворения за пределы Российской Федерации за нарушение законодательства в сфере миграции.

Представляется возможным выделить ряд причин, обусловивших проведение института миграционной амнистии в России:

1. Рост безработицы, замедление темпов развития производства, ведущие к появлению иностранных рабочих на рынке труда. Нелегальные мигранты, не занимая официальных рабочих мест, оказывают отрицательное влияние на рынок труда, они преимущественно заняты в «теневом» секторе экономики и скрывают от налогообложения.

2. Необходимость улучшения социального положения мигрантов, условий их жизни и труда. На данный момент программа социальной

---

<sup>1</sup> Дугин А. Мигрант мигранту рознь // По материалам ИА «Росбалт». 2006. 16 марта Владимир Лукин готовит «иммиграционную амнистию». VRL: <https://ad2.rambler.ru/lenta.ban?pg=5383&ifr=iframeborder=0width>.

адаптации мигрантов не совершенна, как и программа их медицинского обеспечения.

3. Политические причины являются следствием наличия на территории государства большого количества незаконных мигрантов, и решение данной проблемы затрудняется в рамках обычных иммиграционных процедур.

4. Миграционная амнистия является источником ценной информации о демографических характеристиках мигрантов и их деятельности на рынке труда. Такие теоретические сведения могут помочь государству в дальнейшем контролировать нелегальную миграцию.

По мнению А. Мячева, основанием для проведения миграционной амнистии является то обстоятельство, что фактически до 2002 г., т. е. до принятия Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан», положение иностранцев было весьма неопределенным. Он считает, что программу регуляризации следовало бы принять сразу после принятия Закона «О правовом положении иностранных граждан», так как после его вступления в силу многие из тех, кто фактически является постоянным жителем России, оказались в нелегальном положении.

Другая группа авторов считает, что необходимо ограничиваться легализацией лишь ограниченного круга иммигрантов путем предоставления им статуса беженцев, что оправдано экономическим положением Российской Федерации.

По мнению В. Н. Васильева, процедура гражданской амнистии должна быть произведена однократно и в ограниченный срок (например, полгода). Возможно также проводить легализацию на определенный срок, за который человек должен определиться – остается ли он в стране или покидает ее. Он считает возможным применение различных форм амнистии к различным категориям лиц, в зависимости от ценза оседлости, страны прибытия, вида деятельности. Возможно предоставление гражданства, вида на жительство, разрешения на временное проживание.

Институт миграционной амнистии в условиях современного российского общества необходим для придания миграционным процессам позитивной направленности.

Применение миграционной амнистии в качестве положительных моментов влечет за собой, прежде всего, легализацию определенной группы иностранных граждан и лиц без гражданства. Выход «из тени» позволит таким лицам активно включаться на законных основаниях в происходящие в государстве социальные процессы, осуществлять трудовую деятельность. В то же время легализация иностранных граждан и лиц без гражданства упростит осуществление миграционного контроля за ними, так как в статусе нелегального мигранта лицо может находиться неопределенное время, это может способствовать его вовлечению в преступную среду.

Проведенный анализ процесса применения регуляризационных (легализационных) программ позволил выделить две основные причины, по которым зарубежные страны применяют их – это причины экономического и административного характера. Данные причины крайне актуальны и для России. Известно, что значительное количество граждан стран Средней Азии, Украины и Китая постоянно проживают и работают в России при этом не имея регистрации. Их адаптация, по мнению многих ученых, идет «крайне тяжело», где одним из основных препятствий является отсутствие правового статуса, в связи с чем отсутствует возможность законно устроиться на работу, получить медицинскую и социальную помощь<sup>1</sup>.

Задачами проведения миграционной амнистии в аспекте обеспечения национальной безопасности должны быть:

- 1) сокращение неконтролируемых нелегальных миграционных потоков;
- 2) привлечение в страну квалифицированных трудовых ресурсов;

---

<sup>1</sup> Суюнчалиева О. А. Конституционно-правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции: дис. ...к.ю.н., М., 2015. С. 88-89.

3) предоставление нормальных социально-экономических условий адаптации мигрантов и их семей;

4) стимулирование добровольного переселения соотечественников;

5) дальнейшее развитие миграционного законодательства, в том числе в части сокращения сроков получения российского гражданства для определенных категорий мигрантов, совершенствование миграционного учета иностранных граждан;

б) обеспечение экономической стабильности и приведение в нормативное русло проблему неуплаты налогов и денежных переводов.

Применение миграционной амнистии может способствовать сохранению численности трудоспособного населения страны. По данным Росстата, в 2015-2017 гг. убыль трудоспособного населения в России составила около 1 млн. человек в год. По прогнозам на 2019-2020 гг. убыль составит около 600 тыс. человек в год, и будет сохраняться до 2026 г. (см. приложение № 3).

Проведенные Росстатом исследования о корреляции численности населения России и миграционного прироста позволили установить, что при среднем уровне прогноза численность населения России к 2050 г. составит 127,838 млн. человек, в то время как с учетом миграционного прироста – 141,460 млн. человек. Однако даже с учетом миграционного прироста при среднем прогнозе к 2050 г. сохранится убыль численности населения России (на 2015 г. численность населения составила 143 млн. человек) (см. приложение № 4).

Применение института миграционной амнистии предполагает реализацию следующих возможных направлений миграционной политики, среди которых:

– определение приоритетных отраслей, особо нуждающихся в рабочей силе, и соответствующих профессий, и вакантных должностей, на которые можно пригласить квалифицированных иностранных специалистов;

– выстраивание единой системы миграционного контроля от прибытия и размещения иностранцев до их выезда;

– широкомасштабная и системная работа по социально-экономической и культурной адаптации как переселяющихся в Россию соотечественников, так и иностранцев;

– проведение мониторинга законности получения российского гражданства иностранными гражданами;

– привлечение не только узкого круга специалистов, но и широкой научной общественности к обсуждению концептуальных основ миграционной политики, предлагаемых для первоочередной реализации.

К основополагающим условиям по реализации института миграционной амнистии следует отнести следующие:

1) правовые – наличие нормативной правовой системы, являющейся легитимирующей основой для указанных категорий трудящихся-иммигрантов;

2) политические – современная миграционная политика;

3) социально–экономические;

4) силовые – аппарат принуждения в лице специальных институтов и органов, профессионально подготовленных для этого людей, а также оружия или иных средств;

5) идеологические – наличие определенных взглядов, позволяющих государству аргументировать цель проведения иммиграционной амнистии и добиваться соответствующего уровня консолидированности общества;

6) информационно-аналитические – тот объем информации, доведение которой разрешит реализовать руководство иммиграционной амнистией. Только в случае соблюдения вышеперечисленных условий государство, располагая всей совокупностью необходимых ресурсов, формирует свою программу реализации миграционной амнистии как одного из направлений точно проведенной миграционной политики.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В законодательстве Российской Федерации отсутствует определение миграционной амнистии. Однако можно выделить определенный правовой механизм (специальный административно-правовой режим), применяемый в миграционной сфере и предоставляющий возможность определенным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства легализовать свой статус в Российской Федерации, на законных основаниях въехать на территорию России.

Так, в 2019 г. МВД России объявило о миграционной амнистии для граждан Молдовы, нарушивших сроки пребывания с 1 января по 24 февраля 2019 г., которые могли выехать на родину без привлечения их к административной ответственности и без запрета на последующий въезд в Российскую Федерацию. Подобное решение было принято в ответ на просьбу президента Молдавии Игоря Додона.

На сегодняшний день в Российской Федерации сложился определенный опыт проведения миграционной амнистии, которая реализуется, как правило, в отношении граждан ближнего зарубежья, не имеющих серьезных нарушений российского законодательства.

Целью проведения миграционной амнистии является:

- легализация определенных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства и возможность осуществления миграционного контроля в отношении них;
- укрепление добрососедских отношений между государствами, так как миграционную амнистию можно рассматривать как «жест доброй воли» со стороны государства;
- пополнение бюджета за счет платежей амнистированных трудовых мигрантов;
- сохранение численности трудоспособного населения в Российской Федерации;

– сохранение исторического, культурного, языкового единства на постсоветском пространстве.

Отсутствие системного нормативного регулирования института миграционной амнистии отмечается некоторыми экспертами как пробел в действующем законодательстве. Однако отсутствие четких правовых предписаний миграционной амнистии придает данному механизму определенную «гибкость», позволяет реализовывать его с учетом складывающихся в настоящий период времени внешне- и внутривнутриполитических обстоятельств без существенных временных затрат, в отличие от консервативного варианта законодательной регламентации института миграционной амнистии, используя преимущества функционирования соответствующей вертикали исполнительной власти по вектору: Президент Российской Федерации – МВД Российской Федерации (ГУВМ МВД России) – уполномоченный исполнитель (должностное лицо органа внутренних дел).

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Нормативные правовые акты

1. Конвенции о статусе апатридов (принята 28 сентября 1954 г).
2. Конвенция о сокращении безгражданства (принята 30 августа 1961 г.).
3. 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 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
4. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
5. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О гражданстве Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
7. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 551 «О порядке принятия, приостановления действия и отмены решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения».
9. Приказ Министерства юстиции РФ от 20 августа 2007 г. № 171 «О порядке представления и рассмотрения документов для подготовки распоряжений Министерства юстиции Российской Федерации о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации».

иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащего освобождению из мест лишения свободы».

10. Приказ МВД России от 10 ноября 2012 г. № 1024 «О порядке представления и рассмотрения в МВД России и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации».

11. Приказ Министерства юстиции России № 198, МВД России № 633 от 28 сентября 2018 г. «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства внутренних дел Российской Федерации и их территориальных органов при исполнении принятых Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, и вынесенных Федеральной службой исполнения наказаний (территориальным органом Федеральной службы исполнения наказаний) решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, осужденных за совершение умышленно преступления».

12. Приказ МВД России № 483, Роспотребнадзора № 653 от 27 июля 2018 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов с Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальными органами по контролю за исполнением иностранными гражданами и лицами без гражданства решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, вынесенных Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальными органами».

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

#### **Научные статьи**

14. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification / O.J. L. 251. 03.10.2003.

15. Беляева Е. Амнистия для нелегалов // Щит и меч. 2017. – № 18 (1562).

16. Васильева Т. А. Иммиграционное законодательство и миграционная политика Нидерландов // История государства и права. – 2009. – № 21. – С. 29 – 32.

17. Голик Ю. В. Основные направления противодействия нелегальной миграции в Российской Федерации на современном этапе / Ю. В. Голик, Т. Н. Балашова, З. В. Балашов и др. // Общество и право: науч.-практ. журн. Краснодар. – 2008. – № 1 (19). – С. 18.

18. Казарян К. В. Миграционная амнистия как вид административной амнистии // Миграционное право. – 2018. – № 3. – С. 37-39.

19. Казарян К. В. Пономарева Н. В. Правовое регулирование миграционных моделей в современных условиях // Юрист-Правоведъ. – 2016. – № 3 (76) С. 125.

20. Курдюмов Н. В. Частно-государственное партнерство в сфере организованной трудовой миграции // Миграционное право. – 2019. – № 2. – С. 32.

21. Смашникова Т. Б. Миграционная амнистия как мера противодействия незаконной миграции в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. – 2013. – № 17 (308). Право. Вып. С. 37.

22. Чекалин А. А. Доклад в Государственной Думе // Миграционное право. – 2006. – № 1.

23. Шелегов Ю. В. Миграционная ситуация в Российской Федерации и проблема роста преступности среди мигрантов // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2014. – № 1 (69). С. 79.

#### **Электронные ресурсы**

24. VRL:<https://yurist-rossiya.ru/migracionnoe-pravo/migracionnaya-amnistiya.html>.

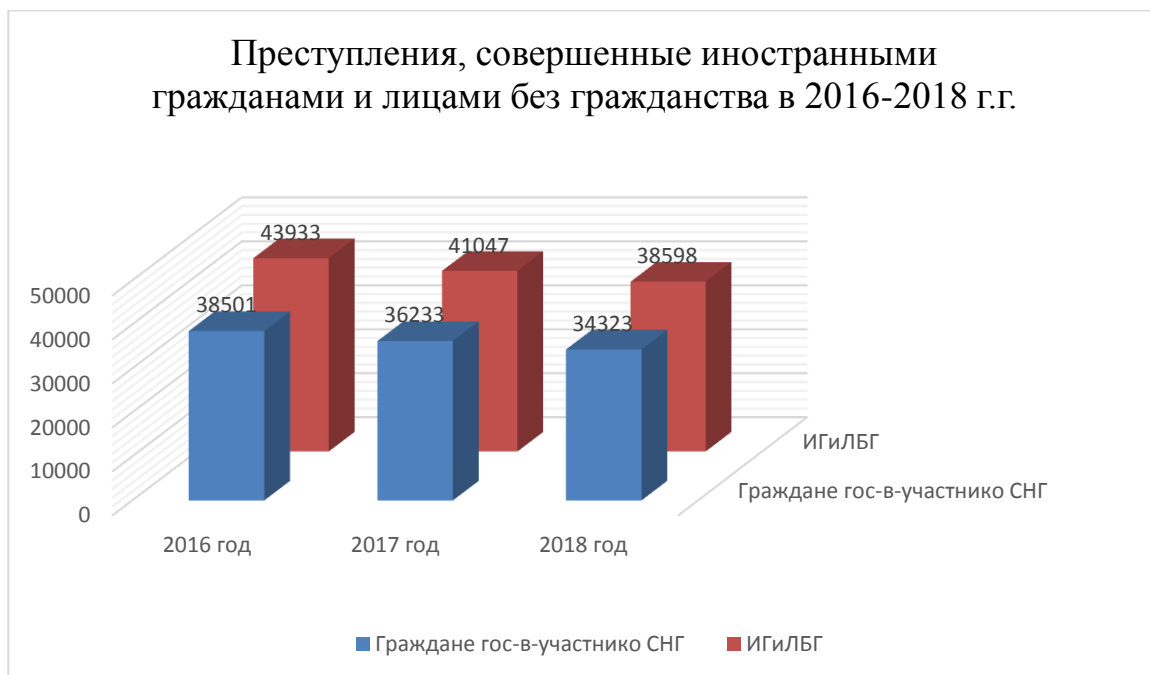
25. VRL: [https://ria.ru/sn\\_migrants/20170417/1492405448.html](https://ria.ru/sn_migrants/20170417/1492405448.html).

26. VRL: [https:// www.diasporanews.com/2019/03/25/v-ssha-proishodit-immigratsionnaya-reforma-amnistiya-dlya-nelegalov-i-drugie-peremeny/](https://www.diasporanews.com/2019/03/25/v-ssha-proishodit-immigratsionnaya-reforma-amnistiya-dlya-nelegalov-i-drugie-peremeny/).

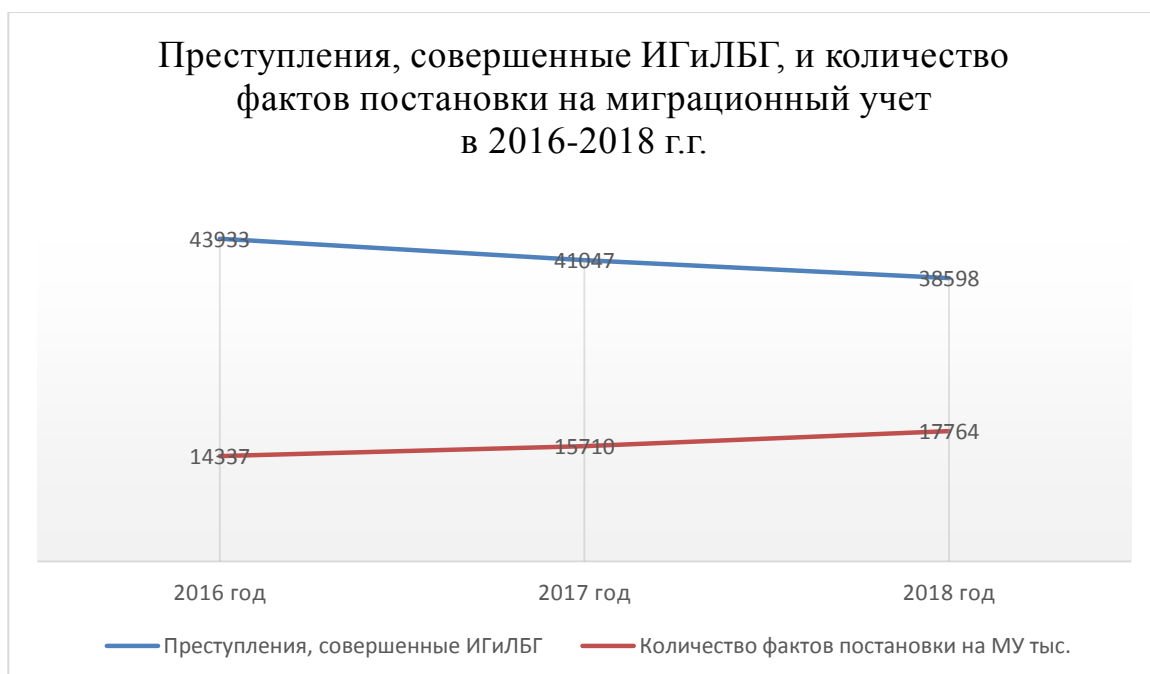
27. VRL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/2/>.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

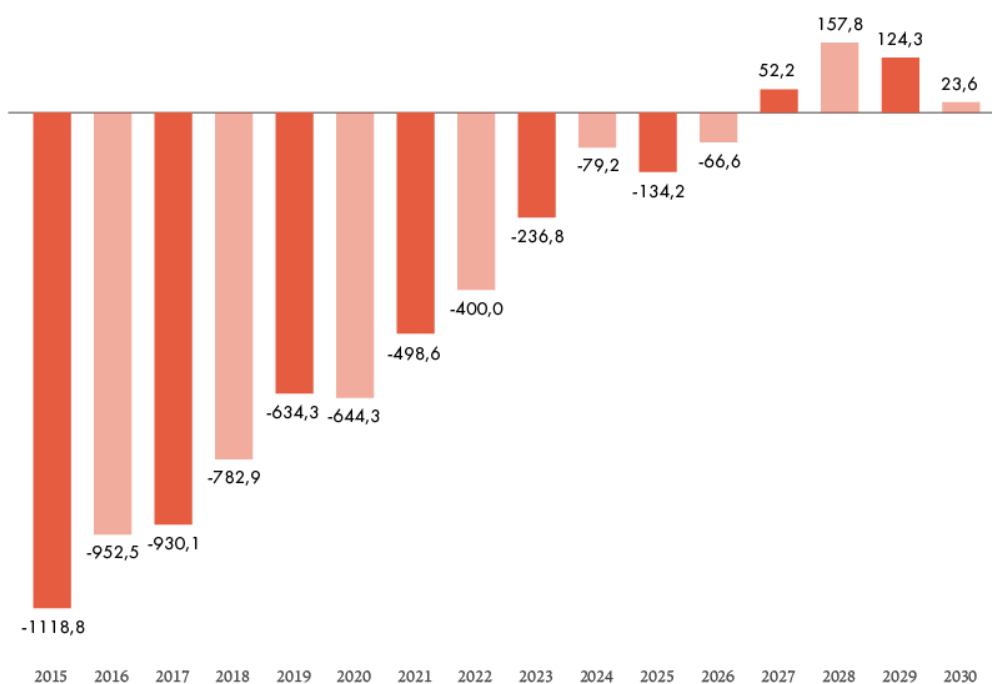
### Приложение 1



### Приложение 2

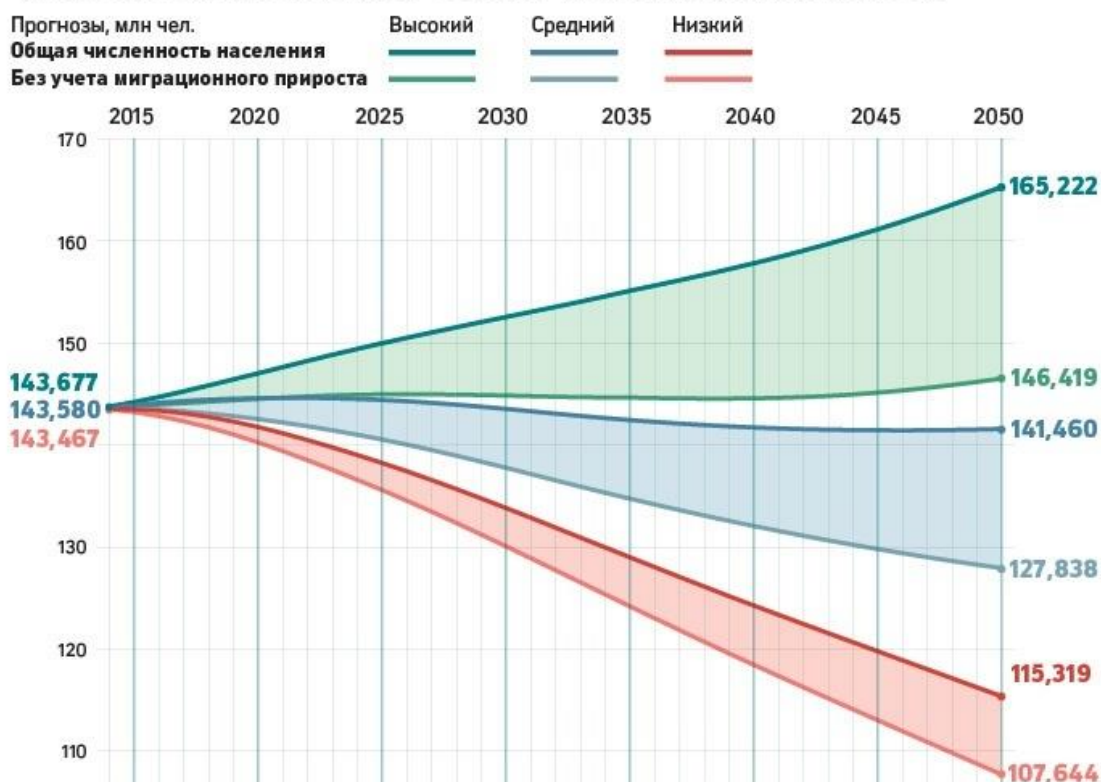


Зачем иностранные мигранты России: прирост-убыль трудоспособного населения (тыс. чел.)

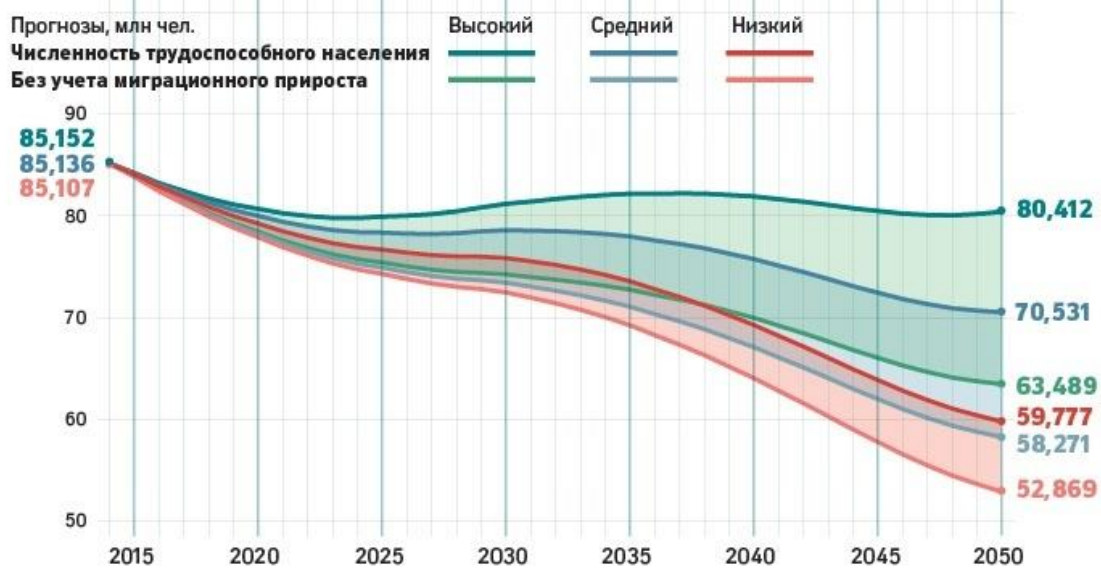


Источник: Росстат, средний вариант прогноза численности населения, 2015

### Численность населения России и миграционный прирост



### Трудоспособное население России и мигранты



©РБК, 29.01.2015

Источник: Росстат