

67.400

M57

CA-408101

**Миграционная
правовая политика
России:
тенденции
и пути развития**



**Издательство
НОРМА**

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Миграционная правовая политика России: тенденции и пути развития

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор
Л. В. Андриченко

СА-408101

Государственное бюджетное
учреждение культуры
«Оренбургская областная универсальная
научная библиотека им. Н.К. Крупской»



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2024

Оглавление

Введение	9
Глава 1. Роль стратегического планирования в совершенствовании механизмов и выработке направлений миграционной правовой политики Российской Федерации	12
Глава 2. Влияние международного права на формирование миграционной правовой политики России	30
Глава 3. Миграционное законодательство как механизм реализации миграционной правовой политики России: основные направления и тенденции развития	51
Глава 4. Институциональная основа формирования и реализации миграционной правовой политики Российской Федерации	67
Глава 5. Правовое обеспечение формирования статистики миграции в Российской Федерации	91
Глава 6. Миграционная правовая политика России в сфере убежища: проблемы развития и направления систематизации законодательства	124
Глава 7. Правовые средства реализации задач миграционной правовой политики России в сфере внешней трудовой миграции	158
Глава 8. Миграционная правовая политика России в отношении соотечественников, добровольно переселяющихся в Российскую Федерацию	181
Глава 9. Правовое регулирование образовательной миграции и статуса иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации	200
Глава 10. Институционализация государственного миграционного контроля (надзора)	221
Глава 11. Ответственность как инструмент реализации миграционной правовой политики	244
Список источников	278
Contents	286

Введение

В основе развития миграционной правовой политики государства лежит конституционное признание права каждого на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства и определение пределов его реализации. Стратегия развития миграционной правовой политики, заложенная в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы¹, с одной стороны, исходит из необходимости упрощения процедуры въезда и порядка получения иностранными гражданами документов, требующихся для пребывания, осуществления трудовой деятельности на территории РФ, приобретения гражданства Российской Федерации; с другой стороны, предполагает дальнейшее усовершенствование инструментов правового регулирования в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации и меры противодействия незаконной миграции. Эти две взаимосвязанные задачи направлены не только на сохранение миграционных потоков в Российскую Федерацию, но и на обеспечение требований национальной безопасности и реализацию прав граждан.

В связи с предлагаемой государством реформой миграционного законодательства, связанной с разработкой проектов двух базовых федеральных законов в сфере миграции², возникла необходимость провести научный анализ уже достигнутого уровня регулирования миграционных отношений в рамках каждого из миграционных правовых институтов, выявить факторы, осложняющие их развитие, а также предложить меры, направленные на их устранение. Это позволит повысить качество миграционной правовой политики, раскрыть ее сла-

¹ Утверждена Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622.

² См. проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» (подготовлен МВД России, ID проекта 02/04/03-21/00113698, не внесен в Государственную Думу) и проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» (подготовлен МВД России, ID проекта 01/05/01-22/00124403, не внесен в Государственную Думу).

бые и проблемные стороны. Одним из таких упущений миграционной правовой политики в России, которое может привести к обострению многих других проблем, связанных с миграцией, можно назвать слабую проработку концептуальных подходов к правовому регулированию вопросов адаптации и интеграции мигрантов, упрощенное понимание подходов к решению этих вопросов в проектируемых федеральных законах.

Практически не находят решения на законодательном уровне и вопросы государственной внутренней миграционной политики, где сохраняются стихийные тенденции, низкая территориальная мобильность населения и стабильный отток населения из восточных и северо-восточных регионов в европейскую часть России. Слабо развиты инструменты организованного набора трудовых мигрантов, отсутствуют и четкие представления о реальном месте, которые мигранты занимают в структуре экономики Российской Федерации.

До сих пор на законодательном уровне в числе базовых критериев отнесения трудового мигранта к квалифицированным и высококвалифицированным специалистам предпочтение отдается уровню заработной платы, а не уровню образования и квалификации, которые являются более объективными показателями, отражающими реальный профессиональный потенциал мигрантов; уровень заработной платы может рассматриваться только как дополнительный, но не основной критерий. В связи с этим качество иностранной рабочей силы, в том числе среди высококвалифицированных специалистов, остается довольно низким. Привлечение иностранных высококвалифицированных специалистов должно вести к «импорту знаний» в страну, развитию инновационных технологий.

В монографии предлагается исследование основных инструментов миграционной правовой политики, применяемых в Российской Федерации. Авторы не только стремились показать современные подходы к регулированию миграционных отношений в Российской Федерации, в том числе в сравнении их с наиболее интересными образцами зарубежного опыта, а также действующими международными правовыми стандартами в данной сфере, но и попытались проанализировать предлагаемые пути и средства реформирования миграционного законодательства.

Представленная монография подготовлена в развитие цикла работ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, посвященных миграционной тематике и изданных в последние десятилетия. Основу данного цикла составляют фундамен-

тальные монографии академика РАН Т. Я. Хабриевой «Миграционное право России: теория и практика» (2008), а также «Миграционное право: сравнительно-правовое исследование» (2019)¹. Кроме того, в рамках данной тематики в Институте были изданы и другие работы², что, по сути, свидетельствует о формировании в Институте самостоятельной школы миграционного права.

¹ Переведена на немецкий язык и издана в ФРГ: *Khabrieva T. J. Migrationsrecht: Rechtsforschung*. М., 2020.

² См., например: Юридический справочник мигранта / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2002; Миграция и преступность: сравнительно-правовой анализ / отв. ред. И. С. Владов, Н. А. Голованова. М., 2012; Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М., 2019; Басангов Д. А. Комментарий к Федеральному закону «О беженцах». М., 2007; Андриченко Л. В., Белоусова Е. В. Комментарий к законодательству о беженцах и о вынужденных переселенцах. М., 1998.

Глава 1

Роль стратегического планирования в совершенствовании механизмов и выработке направлений миграционной правовой политики Российской Федерации

Миграционная правовая политика России — это последовательная, научно-обоснованная и системная деятельность органов публичной власти по разработке, принятию и применению юридических средств для регулирования перемещений населения в целях наиболее полного обеспечения прав человека, сохранения национальной безопасности, поддержания национального рынка труда и обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов.

Основу миграционной правовой политики России составляют Конституция РФ, федеральные законы¹, а также иные правовые акты, принятые в сфере миграции. При этом основные векторы развития миграционного законодательства, как и основные направления осуществления государственной миграционной политики в целом, находят отражение в документах стратегического планирования, разрабатываемых главным образом на федеральном уровне.

Стратегическое планирование позволяет осуществлять сочетание принципов и методологии стратегического целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, их адресную привязку к задачам, направлениям и срокам реализации мер в области миграции, а также их ресурсному обеспечению². Реализация правовых механизмов, а также постановка новых задач государственного управления в сфере миграции с помощью использования методов стратегического

¹ Прежде всего это федеральные законы от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

² См.: Тишков В. А. и др. Государственная национальная политика Российской Федерации: учеб. пособие для специалистов в сфере национальных и религиозных отношений. М., 2020. С. 163.

Глава 2

Влияние международного права на формирование миграционной правовой политики России

Сфера миграции является одной из областей государственного управления, где влияние международного права выражено особенно сильно. Примечательно, что в конце прошлого века воздействие международного права на миграционную политику и практику оценивалось весьма сдержанно, хотя и отмечалась тенденция его возрастания; подчеркивалось, что международное право влияет на миграционную политику прежде всего за счет эффективного применения различных форм «мягкого права»¹. С усилением интенсивности международных миграционных процессов риторика постепенно изменилась, все чаще обращалось внимание, что ни государства-доноры, ни страны-реципиенты уже не могут лишь собственными усилиями решать возникающие проблемы, хотя их интересы в значительной мере и различались. На сегодняшний день распространены утверждения, что миграцией в виде трансграничных или межгосударственных потоков можно эффективно управлять только путем международного сотрудничества².

Проблематика взаимовлияния и взаимодействия международного права и национального законодательства в спектре регулирования миграционных процессов ожидаемо оказалась в фокусе внимания юридической науки. Во многих современных научных трудах, посвященных различным аспектам правового регулирования миграции, отдельное внимание уделяется международно-правовому регулированию³.

¹ См.: *Martin D. A. Effects of International Law on Migration Policy and Practice: The Uses of Hypocrisy // The International Migration Review. Vol. 23. No. 3. Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's (Autumn, 1989). P. 547—578.*

² См.: Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. ОБСЕ, МОМ, МОТ. 2006. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_203852.pdf.

³ См., например: *Хабриева Т. Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование. М., 2019; Решетин В. М. Обеспечение и защита прав человека в области*

Проводятся комплексные исследования, в которых рассматриваются концептуальные вопросы международно-правового регулирования в данной сфере¹.

Предметом дискуссий в научном сообществе являются вопросы выполнения обязательств государств в сфере миграции, взятых в рамках интеграционных объединений, в контексте интересов национальной безопасности; анализируются способы предупреждения злоупотреблений со стороны лиц, ищущих убежище, и одновременно с этим реализации международных стандартов в области защиты прав человека; ведется поиск оптимальных правовых средств противодействия незаконной миграции, которые бы обеспечивали баланс публичных и частных интересов; предлагаются юридические технологии, направленные на защиту рынка труда принимающего государства в сочетании с интересами трудовых мигрантов и др. При этом состояние национального законодательства оценивается во взаимосвязи с общепризнанными принципами и нормами, международными договорами.

Можно констатировать, что интенсивность влияния международного права на формирование национальной миграционной правовой политики не остается неизменной. Так, она усиливается с углублением интеграционных связей между государствами, осуществляющими согласованное регулирование в сфере миграции. Наиболее ярким примером здесь является Европейский союз, где осуществляется реализация общей иммиграционной политики; в соответствии с Договором о функционировании Европейского союза ключевые решения в данной сфере принимаются Европейским парламентом и Советом². В Союзном государстве еще при его создании было предусмотрено проведение согласованной политики в сфере миграции³, вместе с тем ее четкие направления, в том числе институты миграционного законодательства, по которым планируется осуществлять сближение в перспективе, были обозначены значительно позже, в 2021 г., когда

миграции: государственно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005; Ахмедов М. Н. Противодействие нелегальной миграции: уголовно-правовой и криминологический аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

¹ См., например: Ястребова А. Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017; Зинченко Н. Н. Международно-правовое регулирование внешней миграции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

² См. ст. 79 Договора о функционировании Европейского Союза (подписан в Риме 25 марта 1957 г.). URL: <http://eur-lex.europa.eu>.

³ См. Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства».

Глава 5

Правовое обеспечение формирования статистики миграции в Российской Федерации

Статистика миграции в России производится на основании определенных правил и принципов, сформулированных в рамочной или более детализированной форме в нормативных правовых актах разного уровня — от международных конвенций и федеральных законов до приказов и инструкций отдельных федеральных органов исполнительной власти. Юридический аспект производства статистики часто недооценивается, но именно в плоскости нормативного правового регулирования порядка сбора, хранения, разработки и распространения данных можно найти ответы на многие вопросы, связанные с наличием статистики, ее корректностью, актуальностью и доступностью для пользователей. Правовые акты устанавливают новые или отменяют прежние формы отчетности, определяют ее субъектность и порядок межведомственного взаимодействия, методологию формирования (для миграции это наиболее важно), а также набор переменных, подлежащих разработке. Все сказанное, разумеется, применимо не только к статистике миграции, но именно в этой сфере возникают многочисленные проблемы, преодоление которых требует наличия четких и непротиворечивых юридических норм. В отличие от учета рождений, смертей, которые однозначно определяются и, как правило, регистрируются единожды, миграция может повторяться, она многообразна, и грани, отделяющие разные ее формы, весьма условны. Учет событий миграции (или иных явлений, с ней связанных) часто зависит от уведомления человеком об этом органов учета, а также от возможностей систем сбора информации корректно зарегистрировать эти сведения. Вопросы измерения миграции, гармонизации подходов, применяющихся в разных странах, остаются в числе наиболее актуальных.

Создаваемая средствами статистики картина миграции должна быть многомерной, поэтому статистика миграции в широком смысле слова не ограничивается измерением только событий переезда, в том числе перемены места жительства. Более корректно говорить о ста-

Глава 8

Миграционная правовая политика в отношении соотечественников, добровольно переселяющихся в Российскую Федерацию

Понимание важности и необходимости оказания поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, создания условий, направленных на содействие их добровольному переселению в Российскую Федерацию, детерминировало формирование соответствующей миграционной правовой политики. Несмотря на сложную ситуацию, в которой оказались соотечественники после распада СССР, потребовалось время, чтобы определить четкие базовые ориентиры, сформировать на их основе законодательную основу, разработать документы стратегического планирования.

Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, были выделены в 1994 г.: в постановлении Правительства РФ от 31 августа 1994 г. № 1064 «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» было закреплено, что новая Россия открыла возможность соотечественникам — жертвам исторических потрясений и репрессий и их потомкам при желании восстановить российское гражданство и вернуться на историческую родину; устанавливалось также обязательство государства обеспечить прием тех, кто не смог или не имел возможности адаптироваться к новой ситуации и решил вернуться на свою историческую родину. Позднее в Программе мер по поддержке соотечественников за рубежом¹ одной из трех целей будет названо создание благоприятных условий для тех соотечественников, которые намерены вернуться в Россию. Тем самым был нормативно определен общий вектор правового регулирования, по которому в последующем будет развиваться законодательство.

Несмотря на то что в Программе мер по поддержке соотечественников за рубежом еще в 1996 г. было запланировано определение право-

¹ Утверждена постановлением Правительства РФ от 17 мая 1996 г. № 590.

Конец ознакомительного фрагмента

Уважаемый читатель!

Размещение полного текста данного произведения невозможно в связи с ограничениями по IV части ГР РФ.

Эту книгу вы можете почитать в Оренбургской областной универсальной научной библиотеке им. Н. К. Крупской по адресу: г. Оренбург, ул. Советская, 20; тел. для справок: (3532) 32-32-49