

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**Определение понятия «миграция», основные виды
миграционных процессов**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Правовое регулирование миграционных процессов
в Российской Федерации»
заочной формы обучения, группы 0100163
Гончарук Анны Александровны

Научный руководитель:
доцент кафедры административного
права и процесса Юридического института
НИУ «БелГУ», к.ю.н., доцент
Евтушенко Владимир Иванович

Рецензент:
Начальник кафедры управления и
административной деятельности органов
внутренних дел БЮИ МВД им. И. Д. Путилина,
полковник полиции, к. ю. н.
Катаева Ольга Владимировна

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. Основы правового регулирования миграционных процессов	10
1.1. Правовой механизм регулирования в сфере миграции: теоретико– правовой аспект.....	10
1.2. Развитие правового института регулирования миграционных процессов в международном и внутригосударственном праве	21
ГЛАВА 2. Направления совершенствования правового регулирования миграционных процессов	34
2.1. Правозащитный подход к регулированию миграционных процессов.....	34
2.2. Обеспечение законности в миграционной сфере	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	57
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	63

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность работы.

Миграция населения - извечное и повсеместное условие существования человека. Вся современная картина расселения людей по земному шару создана в результате анализа миграционных процессов всех предыдущих поколений. Причины, формы, последствия миграции в разные периоды истории развития человечества различны. И в этом смысле миграция населения глубоко исторична.

Соответственно, концепция миграционной политики государства базируется на познании объективных закономерностей развития общества в исторически определенный период времени. В современных условиях юрисдикция государства в отношении некоторых категорий лиц определяется не только согласно внутреннему законодательству, но и в соответствии с двусторонними и многосторонними соглашениями, а все большее внимание уделяется международным стандартам в области прав человека. Поэтому периодически, в зависимости от изменений миграционной ситуации в стране и за рубежом, она требует дифференциации в подходах к ее реализации¹. В этих условиях принятие стратегических административных решений при сохранении базовых целей определяет устоявшаяся в государстве система взглядов и идей по поводу управления миграционными процессами. Целесообразно эту систему называть концепцией административной политики в миграционной сфере.

В системе государственного регулирования миграционных процессов сегодня реализуется ряд масштабных проектов, которые должны обеспечивать общественный запрос на ужесточение миграционного режима и постепенного снижения иммиграционной активности. Однако социологические исследования показывают, что на общественное мнение во

¹ Плаксина И.В. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

многим влияет акцентированное внимание политиков, СМИ, научной общественности и правоохранительных органов к миграционной проблематике. Так, на первый взгляд банальные правонарушения, не вызывающие интереса российской общественности в случае их совершения гражданами Российской Федерации, становятся резонансными, если совершаются иммигрантами. Эта особенность нашла отражение и в миграционном законодательстве Российской Федерации.

Административная политика в миграционной сфере отражает отношение государства к управлению миграционными процессами, для которой характерно стратегическое влияние на механизм административно-правового воздействия в миграционной сфере¹. Важность выработки и совершенствования административной политики в миграционной сфере обусловлена социальной значимостью ее предмета - реализации миграционного законодательства, включая правотворчество органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в данной сфере.

Объект исследования составила совокупность общественных отношений, связанных с миграционными процессами и их государственно-правовым регулированием.

Предметом исследования выступает совокупность правовых норм, образующих институт государственно-правового регулирования миграционных процессов.

Цель исследования заключается в выработке определения понятия миграция, обосновании теоретических положений регулирования миграционных процессов как комплексного правового института, формировании предложений по совершенствованию государственно – правового регулирования миграционных процессов, обосновании необходимости усиления правозащитного подхода государства и международного сообщества при регулировании миграционных процессов,

¹ Семенова А.В. Государственное управление в сфере реализации миграционной политики Российской Федерации: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2011. С. 14.

выработка предложений по совершенствованию механизма правового регулирования миграционных процессов.

В соответствии с указанной целью можно определить следующие **задачи** исследования:

- дать общую характеристику понятия «миграция»;
- проанализировать правовой институт регулирования миграционных процессов как комплексное правовое образование;
- рассмотреть степень отображения правового института регулирования миграционных процессов в Российском законодательстве;
- определить компетенцию органов исполнительной власти по государственно - правовому регулированию миграционных процессов;
- сформировать предложения по совершенствованию миграционного законодательства;
- обосновать предложения по совершенствованию государственно – правовому регулированию миграционных процессов и усилению правозащитной составляющей миграционной деятельности Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблемы.

Вопросы определения понятия «миграция», проблемы государственно – правового регулирования миграционных процессов достаточно широко освещаются в научной и, в том числе, в российской юридической литературе.

Общетеоретические вопросы правового регулирования миграционными процессами рассматривались С.С. Алексеевым, Л.В. Андрейченко, С. Н. Бабуриным, В. И. Васильевым, Н. В. Витруком, А. И. Ивановым, В. З. Исмаиловым, Д. А. Керимовым, А. И. Ковлером, Е. И. Колюшиным, С. Д. Князевым, Б. С. Крыловым, О. Е. Кутафиным, В. В. Лапаевой, В. И. Лысенко, И.В. Никитенко, Г. В. Мальцевым, М. В. Мархгейм, Е. И. Постниковым, К.О. Ромодановским, В.И. Скоробогатовой, А. Я. Сливой, Л. А. Стешенко, Б. А. Страшунуном, Б. Н. Топорниным, Е. Е.

Тонковым, В. А. Тумановым, М.Л. Тюркиным, С. В. Черниченко, Б.С. Эбзеевым и др.

Но, несмотря на значительное количество работ в данной области, проблема общетеоретического осмысления понятия «миграция», государственно – правового регулирования миграционных процессов, усилению правозащитной составляющей миграционной деятельности Российской Федерации остается актуальной.

Нормативно-правовую основу работы составляют Конституция Российской Федерации, международные акты, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные и иные правовые акты, касающиеся государственно – правового регулирования миграционных процессов.

Методологическая основа исследования. В качестве научно-познавательных инструментов и приемов при проведении диссертационного исследования были использованы общенаучные методы (диалектический, логический, эмпирический, исторический, прогностический), междисциплинарные (частные) методы (системный анализ, сравнительные анализ, контент-анализ, статистический метод), а также специальные (специфические) методы исследования (сравнительно-правовой, формально-юридический, метод правового моделирования и др.).

Основными методами исследования выступили сравнительно-правовой и логический методы, предусматривающие анализ и сопоставление правовых институтов, правовых норм, положений нормативных правовых актов, поиск закономерностей, выявление связей между частным и общим, выявление проблем и пробелов правового регулирования рассматриваемых отношений.

Эмпирическую базу исследования составили аналитические и статистические данные Министерства внутренних дел Российской Федерации, бывшей Федеральной миграционной службы Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Формулируя выводы и предложения, диссертант опирался также на анализ официальных публикаций, стенограмм заседаний, заключений по рассматриваемым вопросам, размещенных на интернет-сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, на портале «Открытое Правительство», рассмотрения судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, данных средств массовой информации, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Практическая значимость исследования. Полученные в работе выводы могут использоваться при чтении курсов лекций по теории права и государства, конституционному, международному, административному, миграционному праву, спецкурсам, связанным с регулированием правового статуса иностранного гражданина и лица без гражданства в Российской Федерации. Результаты исследования позволяют конкретизировать рекомендации по дальнейшей разработке фундаментальных вопросов в сфере государственно – правового регулирования миграционных процессов, определить пути совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Материалы магистерской диссертации могут быть использованы при подготовке учебной, методической литературы, а также в учебном процессе высших и средних специальных учебных заведений.

Апробация работы. Основные положения и выводы, сформулированные в работе, отражены в двух публикациях автора:

Структура и объём работы определены предметом исследования и логикой изложения материала. Работа состоит из введения, двух глав,

объединяющих четыре параграфа, заключения, списка используемой литературы.

Научная новизна исследования определяется тем, что представленная работа является одним из первых комплексных исследований проблем в области исследования правового статуса мигранта.

В работе предложены доктринальные основы для совершенствования общего правового статуса мигранта и правовых статусов отдельных категорий мигрантов.

Результатом являются предложения по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, которые устраняют противоречия, имеющиеся в правоприменительной практике.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

Конкретные результаты исследования выражаются в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Миграционные правоотношения, входящие в сферу правового регулирования, разнородны, отсюда возникает необходимость в различных способах и методах юридического воздействия. Механизм правового регулирования образует логически упорядоченную систему юридических средств, при помощи которых реализовывается правовое регулирование миграционных правоотношений. Для успешного регулирования миграционных правоотношений необходимо использовать правовые средства и правильно определять границы их действия, как на субъектов миграционных правоотношений, так и на общество в целом. Сам механизм правового регулирования гарантирует государству комбинацию наиболее приемлемых правовых средств, механизмов для результативного урегулирования текущих проблем в сфере миграции.

2. Миграционное законодательство Российской Федерации представляет развивающийся правовой институт, на становление и развитие которого влияет целая совокупность различных, как внутренних, так и международных факторов.

3. Становление международной системы защиты прав человека и все более активное международное сотрудничество по миграции в целом, а не только по отдельным ее элементам или проблемам, оказывает влияние на усиление правозащитного подхода к миграции, который ныне рассматривают в качестве общего принципа международно-правового регулирования в данной сфере.

ГЛАВА 1. Основы правового регулирования миграционных процессов

1.1. Правовой механизм регулирования в сфере миграции: теоретико–правовой аспект

Ключевое влияние на формирование, изменение, преобразование общественных отношений во все времена оказывало государство. Используя различные правовые средства (методы и способы воздействия), государство преобразует построение общественных отношений для удовлетворения потребностей субъектов, в том числе субъектов миграционных правоотношений. В свою очередь, право, как разностороннее явление, обязано упорядочивать общественные отношения в сфере миграции, и, как известно, право можно рассматривать с различных сторон.

Право - это и особенное социальное явление общественного развития, составляющий элемент культуры, критерий свободы и справедливости, право квалифицируется как цель по отношению к обществу, обретая мощное социальное значение.

Право также можно рассматривать с позиции инструмента для разрешения проблем, стоящих перед обществом, и для удовлетворения потребностей людей. Данный подход предоставляет для исследования правовой материи специфический понятийный аппарат, среди конструкций которого центральное место занимает категория «правовые средства».

Первоначально правовые средства анализировались на отраслевом уровне и представляли собой сочетания (комбинации) юридически значимых действий, совершаемых субъектами с дозволенной степенью усмотрения и служащих достижению их целей (интересов), не противоречащих законодательству и интересам общества.

В настоящее время правовые средства выступают как всеобщая

теоретическая проблема.

Таким образом, можно определить правовые средства как правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей.

В число правовых средств включаются:

- юридические нормы;
- правоотношения;
- субъективные права;
- юридические обязанности;
- санкции;
- меры защиты прав;
- законодательные и иные нормативные правовые акты;
- правоприменительные акты;
- договоры;
- другие юридические документы и т.п.

Так, например, в качестве правовых средств вполне можно характеризовать источники позитивного права, такие как законы, указы, доктрины, концепции, программы, постановления, положения, инструкции и т.п. Все названные инструменты широко используются для правовой регламентации миграционных отношений на международном, межгосударственном и национальном уровне.

С позиций инструментального подхода к праву в качестве правовых средств можно рассматривать отдельные правовые нормы и институты, правовые принципы, а также такие конкретные инструменты правового регулирования, как запреты, дозволения, субъективные права, законные интересы, юридические обязанности, поощрительные и негативные санкции, льготы, иммунитеты, исключения и др.

В связи со сложностью и многогранностью системы миграционных правоотношений, необходимостью межотраслевого комплексного подхода к

их нормативно-правовой регламентации, в процессах их правового регулирования на нормативно-правовом уровне используется весьма богатый спектр правовых регуляторов, практически вся система типичных правовых средств.

Признаки правовых средств, задействованные в регулировании миграционных правоотношений:

- выражают общие приемы обеспечения потребностей субъектов миграционных отношений в достижении поставленных целей (упрощенный порядок въезда и трудовой деятельности для граждан отдельных стран, безвизовый режим и т.д.);

- отражают регулятивную силу права (устанавливают порядок нахождения мигрантов на территории государства, их трудоустройства, начиная с прибытия на территорию Российской Федерации, прохождения медицинского осмотра, сдачи экзаменов, оплаты самого патента и его получение/аннулирование). В данном случае особая сила права направлена на преодоление преград, находящихся на пути удовлетворения потребностей субъектов правоотношений;

- правовые средства при взаимодействии с другими элементами являются основой механизма правового регулирования (комплекс правовых средств, направленный на борьбу с нелегальной миграцией создает ту основу, которой руководствуются ведомственные органы при решении поставленных задач);

- устанавливаются государствами (миграционные правоотношения регулируются как на трансграничном, так и на национальном уровне путем издания федеральных законов, указов, постановлений, программ, концепций, стратегий и т.д.).

Выделяя виды правовых средств, регулирующих миграционные правоотношения, их можно подразделить следующим образом:

- 1) по действию - регулятивные и защитные (Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении

иностранных граждан в Российской Федерации»¹ устанавливает порядок доступа иностранцев на территорию Российской Федерации, порядок учета и контроля за их проживанием, вводит ограничения, связанные с их трудовой деятельностью, предусматривает институт высылки (депортации) иностранных граждан с территории России);

2) предмету регулирования - конституционные, гражданско-правовые, административные, уголовные;

3) характеру - консультативные (рекомендации по предотвращению и исправлению нарушений прав мигрантов, где бы они ни происходили) и методические (выдворение, депортация);

4) значимости последствий - простые (административный штраф и т.д.) и сложные (за совершение или организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации организованной группой, в целях совершения данного преступления на территории страны, - наказываются лишением свободы на срок до семи лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет либо без такового);

5) времени действия - непрерывные (получение гражданства) и краткосрочные (виза, полученная мигрантом);

6) можно выделить также побуждающие (льготы для мигрантов из стран СНГ) и ограничительные (истечение льготного режима пребывания на территории РФ для украинских граждан, не оформивших РВП, патент или вид на жительство) и т.д.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №243-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3032.

Принято считать, что юридические средства участвуют в правовом регулировании и правовом воздействии.

Если правовое регулирование обычно определяют как осуществляемое всей системой юридических средств воздействие на общественные отношения в целях их упорядочивания, то правовое воздействие - как взятый в единстве и многообразии весь процесс влияния права на общественную жизнь, сознание и поведение людей.

В современный период наиболее приоритетной формой управления миграционными процессами является их правовое регулирование, которое осуществляется на трансграничном, межгосударственном, внутригосударственном и региональном уровнях. Хотелось бы отметить, что правовое регулирование миграционных правоотношений является одной из форм влияния права на социальные связи. Можно выделить также информационно-психологическую, воспитательную и социальную формы.

Правоприменительный срез правового регулирования отношений миграции часто связан с выдачей мигрантам разного рода юридических документов, подтверждающих законность нахождения лица на территории государства, а также порождающих и изменяющих содержание их правовых отношений с государством, круг их взаимных прав, обязанностей, ответственности.

Так, в соответствии с действующим российским законодательством к числу наиболее важных таких документов относятся: приглашение на въезд в Российскую Федерацию, виза (разрешение на въезд в Российскую Федерацию), миграционная карта, разрешение на временное пребывание, вид на жительство, разрешение на работу, разрешение на использование труда иностранных работников.

Правовое регулирование является неким инструментом социального управления, которое призвано упорядочить общественные отношения, в том числе и в сфере миграции, обеспечивая позитивные потребности и их реализацию субъектами миграционных отношений. В процессе

возникновения данных отношений появляются различные препятствия, которые в случае несвоевременного изъятия снижают эффективность правового регулирования. В данном случае препятствие - это фактор, который ограничивает или пресекает процесс упорядочивания социальных связей, функционирует конфликтно по отношению к удовлетворению правомерных интересов субъектов миграционных отношений.

В зависимости от факторов, влияющих на управленческий процесс, препятствие может проявляться в виде правонарушений, а также в виде отсутствия конкретных юридических фактов (например, нарушение режима пребывания на территории Российской Федерации, отсутствие возможности изменить причину въезда на территорию Российской Федерации).

Механизм правового регулирования в сфере миграционных правоотношений призван упорядочивать миграционные отношения. Отдельные инструменты слабы и комплексно бороться с препятствиями не могут. В данном ключе важное значение имеет такое построение правовых средств, которое позволило бы беспрепятственно удовлетворять потребности субъектов миграционных правоотношений. Соответственно, механизм правового регулирования - это система правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права

Исходя из такого представления правового регулирования, детально рассмотрим механизм правового регулирования миграционных правоотношений. Из данного определения можно выделить цель правового регулирования миграционных правоотношений - обеспечение гарантированного и беспрепятственного удовлетворения потребностей субъектов миграционных правоотношений с одновременной защитой интересов граждан Российской Федерации и государства в целом.

Таким образом, миграционные правоотношения обеспечиваются комплексом правовых средств, позволяющих в определенном случае быть эффективными и действенными.

Необходимость в правовых средствах обусловлена различной природой потребностей субъектов миграционных отношений к важным для них целям и имеющимися препятствиями на этом пути. Сложность в реализации целей субъектов миграционных отношений требует разнообразия в использовании правовых средств.

Правовое регулирование миграционных правоотношений имеет свои стадии:

- стадия формирования нормы права;
- юридический факт или фактический состав;
- стадия возникновения прав и обязанностей;
- стадия реализации субъективных прав и юридических обязанностей;
- стадия применения права (правоприменительный акт издается компетентным властным органом).

Первая стадия характеризуется созданием определенного правила поведения, которое направлено на реализацию интересов субъекта миграционных правоотношений и требует соответствующей справедливой организации. На данной стадии происходит не только определение круга интересов субъекта миграционных правоотношений (например, оплата патента), но и возможные препятствия, которые могут затруднить процесс достижения цели (мигрант утратил чек уплаты налога по патенту). В этом же ключе определяются правовые средства для преодоления существующих затруднений (первый чек оплаты можно восстановить в территориальных органах УВМ ГУ МВД Российской Федерации, последующие чеки можно восстановить в отделении Сбербанка России, либо обратиться в налоговую службу с запросом о выписке по всем совершенным платежам).

Вторая стадия характеризуется предусмотренными нормами права, специальными условиями, которые возникают при наступлении юридического факта (субъект миграционных правоотношений пересек границу Российской Федерации), влекущего за собой юридические последствия: возникновение, изменение и прекращение правовых отношений

(мигрант пересек территориальную границу Российской Федерации, при оформлении миграционной карты целью въезда указал «работа», оформив патент, осуществлял трудовую деятельность, спустя год работодатель не продлил трудовое соглашение, трудовой мигрант обязан выехать из страны в установленные законом сроки). Нередко требуется целая система юридических фактов (фактический состав), при этом один из фактов должен быть непременно решающим, приводящим к юридическим последствиям.

Так, для осуществления права мигранта трудиться на территории Российской Федерации по приглашению на основании Инструкции по оформлению и выдаче приглашений на въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию первому субъекту миграционных правоотношений (мигранту) нужно собирать и переслать необходимый пакет документов и сведений о себе будущему работодателю.

Второму субъекту миграционных правоотношений (организации) необходимо подать ходатайство на приглашение иностранного гражданина для трудоустройства на территории Российской Федерации, а также собрать полный пакет документов. В заключение препятствие преодолевается принятием соответствующего акта применения права (разрешение на привлечение и использование иностранной рабочей силы, выданное федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом, при наличии заключения компетентного органа государственной службы занятости населения субъекта п. 3 ст. 18 ФЗ №115-ФЗ). Зачастую решающий факт отсутствует, препятствуя дальнейшему движению интересов субъекта миграционных правоотношений и общества в целом. Акт применения права связывает юридические факты в единый юридический состав, дающий надежность, и влечет возникновение субъективных прав и обязанностей персонального характера, а также предоставляет возможность реализовывать субъектам миграционных правоотношений конкретные интересы путем преодоления препятствий.

Третья стадия характеризуется выявлением конкретной юридической

связи с делением субъектов миграционных отношений на управомоченных и обязанных. На данной стадии происходит установление у сторон интереса и субъективного права, требующее его удовлетворения, а также определение стороны, которая имеет обязанность не противостоять этому удовлетворению или же предпринять действия исключительно в интересах управомоченного.

Таким образом, правоотношение возникает при наличии юридических фактов и на основе норм права, которые и создают конкретное правило поведения для определенных субъектов миграционных правоотношений (заключение сторонами гражданско-правового договора в соответствии со ст. 420 ГК Российской Федерации).

На четвертой стадии происходит исполнение субъективных прав и юридических обязанностей. Правовое регулирование достигает необходимых целей и дает возможность реализовать свой интерес субъекту миграционных правоотношений (мигрант трудится на территории Российской Федерации по приглашению на основе выделенных квот в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.09.2013 №800). При этом акты реализации субъективных прав и обязанностей - это основа, без которой невозможно их исполнение.

Пятая стадия наступает в случае, когда юридическая норма не может быть реализована без соответствующего правоприменительного действия. В случае если субъект ограничивает права конкретного лица либо совершает правонарушение, то для него неизбежно должны наступить определенные юридические последствия (незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности влечет за собой наложение административного штрафа с возможным административным выдворением (п. 1 ст. 18.10 КоАП Российской Федерации)).

Таким образом, правовой механизм нужен для всех заинтересованных сторон: государству, обществу и человеку.

Отвечая глобальным мировым изменениям, законодатель должен в

полной мере учитывать общественные интересы, те обстоятельства, в которых они будут обеспечиваться. Необходимо создавать такие условия в рамках регулирования миграционных отношений, при которых субъектам будет выгодно исполнять нормы миграционного законодательства. Например, введенная ст. 322.1 УК Российской Федерации установила ответственность за организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, их незаконного пребывания в России или незаконного транзитного проезда через ее территорию. Также важно отметить, что в УК Российской Федерации были внесены изменения в редакцию ст. 322, 322.1, которые ужесточают ответственность за нарушение миграционного законодательства, тем самым определяя очевидную необходимость его соблюдения.

Совершенствование правоприменительного процесса не только дополняет эффективность нормативного регулирования, оба элемента составляют сам механизм правового регулирования. Правоприменительный процесс и процесс нормативного регулирования, действуя взаимосвязано, гарантируют дополнительные преимущества самому руководящему процессу. От правильного выбора правовых средств зависит, в конечном счете, достижение целей правового регулирования, а значит, эффективность права в целом. Недооценка, неверный выбор юридических средств, приемов, заложенных в нормативной основе правового регулирования, приводят к сбоем в реализации права, снижению правового эффекта.

Применительно к миграционным правоотношениям совершенствование правоприменительного процесса проявляется в создании ЕМЦ в каждом регионе России для регистрации и учета мигрантов в рамках концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

Правовое регулирование предполагает активное участие государства в упорядочивании общественных отношений в целях удовлетворения интересов субъектов данных отношений. Влияние же на общественные отношения оказывают как общество в целом, так и отдельно взятый субъект

миграционных правоотношений. Миграционные правоотношения, входящие в сферу правового регулирования, разнородны, отсюда возникает необходимость в различных способах и методах юридического воздействия. Механизм правового регулирования образует логически упорядоченную систему юридических средств, при помощи которых реализовывается правовое регулирование миграционных правоотношений.

Для успешного регулирования миграционных правоотношений необходимо использовать правовые средства и правильно определять границы их действия, как на субъектов миграционных правоотношений, так и на общество в целом. Сам механизм правового регулирования гарантирует государству комбинацию наиболее приемлемых правовых средств, механизмов для результативного урегулирования текущих проблем в сфере миграции.

1.2. Развитие правового института регулирования миграционных процессов в международном и внутригосударственном праве

Миграционное законодательство Российской Федерации целенаправленно формируется с 1992 г. и представляет собой совокупность норм права, регулирующих миграционные процессы в обществе, включая отношения, связанные с реализацией прав мигрантов и обеспечением реализации государственными органами миграционной политики. Миграционное законодательство образует развивающийся правовой институт, регулирующий общественные отношения между субъектами в сфере миграции и государственно-правового обеспечения миграционных потоков¹.

Важным фактором, оказывающим влияние на формирование российского миграционного законодательства, является международное право. Таким образом, миграционное законодательство состоит из норм международного права и собственно федерального законодательства.

Из множества документов первой группы следует выделить имеющие наибольшее значение. К их числу следует отнести Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейскую конвенцию о защите прав человека, в которых провозглашаются фундаментальные права и свободы человека и гражданина, и др. Также следует упомянуть документы, определяющие основы правового статуса отдельных категорий мигрантов. Это:

- Декларация ООН о территориальном убежище;
- Декларация ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают;
- Конвенция ООН о статусе беженцев;
- Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и

¹ Основы миграционной политики: Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2010. С. 127.

воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной преступности;

- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и др.

Идеи Всеобщей декларации прав человека 1948 г. являются основой передового правового мировоззрения, понимания основных прав и свобод как высшей ценности. В системной связи с международными пактами и другими международно-правовыми документами в сфере прав и свобод человека и гражданина Всеобщая декларация прав человека по воле самих государств из документа рекомендательного характера становится для них нормативно обязательным.

Достаточно важное место занимают документы Содружества Независимых Государств, среди которых Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией, Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам и др., а также двусторонние и многосторонние соглашения и договоры, регулирующие миграционные процессы.

Хотя ряд договоренностей не демонстрирует существенной эффективности, укреплению взаимодействия способствуют геополитические, исторические, национальные факторы, культурные контакты, семейные связи и т.п. В рамках СНГ создана солидная договорно-правовая база, действует ряд фундаментальных многосторонних соглашений, в т.ч. в сфере прав человека. Наряду с теми из них, которые имеют универсальный характер (Устав СНГ, Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека), заключено значительное число договоров, касающихся отдельных аспектов прав и свобод.

В связи с образованием внутри СНГ дополнительных «интеграционных эшелонов», что явилось результатом подписания документов об углублении

интеграции в экономических и гуманитарных областях, договорно-правовой механизм многостороннего взаимодействия дополнился новыми элементами

Добросовестное и неуклонное соблюдение государственными органами норм международного права и международных обязательств является основой сотрудничества государств в любой сфере деятельности, и тем более в такой значимой, как регулирование миграционных процессов.

Вторая группа, а именно федеральное законодательство, содержит большое количество нормативных правовых актов по нескольким направлениям:

- о въезде в Российскую Федерацию и выезде из Российской Федерации;
- о правовом положении иностранных граждан;
- о гражданстве;
- о регулировании внешней трудовой миграции;
- об иммиграционном контроле и противодействии незаконной миграции;
- о содействии добровольному переселению соотечественников из-за рубежа;
- о вынужденной миграции;
- о регистрационном учете и документировании граждан Российской Федерации.

Исторически становление и развитие миграционного законодательства прошло несколько этапов. Во многом экономические, политические, демографические факторы времени влияли и продолжают влиять на принятие и содержание тех или иных документов. В данный момент можно говорить о сложившейся системе законов и подзаконных актов в сфере миграции, в т. ч. внутренней.

Анализ административно-правового регулирования внутренней миграции подтверждает наличие совокупности факторов, влияющих на становление и развитие законодательства.

Первый фактор - влияние норм международных документов.

Социальный институт - регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации как часть административно-правового регулирования внутренней миграции - был введен в 1993 г.

К числу основных документов в этой области можно отнести Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹, Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. №713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»², а также подзаконные акты и ведомственные приказы, регламентирующие проведение данных процедур федеральными органами, ответственными в сфере миграции.

Повторимся, что это основные документы. При этом весь правовой каркас состоит, как свидетельствует Перечень нормативных правовых актов, регулирующих предоставление государственной услуги по регистрации по месту пребывания и по месту жительства, содержащийся в пока еще действующем Приказе ФМС России от 11 сентября 2012 г. №288, из 23 документов.

Безусловно, наибольшее влияние на концепцию Закона Российской

¹ Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. №5242-1 (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 03.04.2017 г. №65-ФЗ) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №32. Ст. 1227.

² Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. №713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 г. №631) // Собрание законодательства РФ. 1995. №30. Ст. 2939.

Федерации от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» повлияли ст. 13 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства», ч. 1 ст. 12 Международного пакта ООН «О гражданских и политических правах», которая гласит: «Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит в пределах этой территории право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства», ст. 2 Протокола №4 от 4 ноября 1950 г. к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод закрепляет свободу передвижения и свободу выбора места жительства.

Только уведомительный характер регистрационного учета может обеспечивать реализацию нормы международных документов и статьи 27 Конституции Российской Федерации о свободе передвижения.

Следующий фактор - необходимость совершенствования нормативных правовых актов, потребность в реагировании на складывающуюся миграционную обстановку, в т.ч. новые административно-правовые институты и др.

На современном этапе была определена необходимость в принятии как новых нормативных правовых актов, так и поправок в целый ряд действующих документов по следующим направлениям:

1. Совершенствование законодательства о праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, направленное на закрепление полномочий МВД России по ведению федеральной государственной информационной системы учета населения и определение полномочных лиц, осуществляющих первичный прием от граждан заявлений установленной формы и других документов.

2. Внесение в Уголовный кодекс Российской Федерации изменений, направленных на ужесточение уголовной ответственности за организацию

незаконной миграции.

3. Внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования административной ответственности за правонарушения в области миграции.

Активизация незаконной миграции иностранных граждан, проживание граждан Российской Федерации без соблюдения норм регистрационного учета привели к необходимости усиления административной ответственности и принятию решений по уголовной ответственности за фиктивную регистрацию.

В целях усиления ответственности за нарушение правил регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства, а также миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации Федеральным законом Российской Федерации от 21 декабря 2013 г. №376-ФЗ введены в действие статьи Уголовного кодекса Российской Федерации:

- ст. 322.2 «Фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации, фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации»;

- ст. 322.3 «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации».

Выявление и расследование преступлений, совершенных в сфере миграционного законодательства, осуществляется органами внутренних дел во взаимодействии с подразделениями ФСБ России и другими заинтересованными правоохранительными органами.

Рассматривая практику международно-правового регулирования миграции, можно выделить три последовательных стадии: доклассическая (Древний мир и Средние века), классическая (XVII в. - вторая половина XX

в.) и современная¹. Доклассическое международное право на уровне обычая признавало свободу передвижения людей, отвергая юридические препоны общего характера для реализации этой свободы². Классическое международное право, основанное на тенденции абсолютизации суверенитета государств, в том числе в вопросах въезда и пребывания иностранцев, заменило обычно-правовую свободу передвижения широкими правомочиями государств.

Современное международно-правовое регулирование миграции, сохраняя опору на суверенные прерогативы государств относительно регулирования миграции, характеризуется все большим перенесением вопросов миграции в компетенцию региональных интеграционных объединений государств.

Цикличность развития международно-правового регулирования миграции видится в том, что с каждой стадией меняется основной правомочный субъект (индивид - государство - региональное интеграционное объединение государств) при сохранении как движущих миграцию сил (интересы торговли и личная свобода передвижения), так и основных угроз, связанных с миграцией (прежде всего в сфере безопасности). При этом новый правоустанавливающий субъект, ограничивая предыдущего, обогащает его расширяющимися гарантиями неприкосновенности, но возврат на парадигму.

В современном международном праве, с одной стороны, получили развитие идеи о тесной взаимосвязи суверенитета государств и вопросов въезда, признание необходимости облегчать в интересах торговли и международного общения в целом передвижения людей через государственные границы, а также ограничения суверенных прерогатив, налагаемые международными стандартами в сфере защиты прав человека.

¹ Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: история и современность: Монография. М.: РУДН, 2015. С. 8 - 43.

² Бужак К.В. К вопросу о периодизации истории правового регулирования миграции в Российском государстве // Юрист. 2014. №4. С. 31 - 35.

С другой же стороны, регулирование свободы передвижения все более переносится в компетенцию региональных организаций интеграции. Образцом в этом отношении, безусловно, служит Европейский союз, где право на свободу передвижения было расширено до совокупной территории всех государств-членов с введением единого европейского гражданства Маастрихтским договором 1992 г.

Аналогичные, пусть пока еще не столь успешные примеры, существуют и на других континентах. Так, в Андском сообществе, участниками которого являются Боливия, Венесуэла, Колумбия, Перу и Эквадор, учрежденном в качестве субрегиональной организации в 1969 г. для создания общего рынка, в 2001 г. было принято решение «О признании национальных документов, удостоверяющих личность», установившее наличие документов, перечисленных по странам в ст. 1 решения, в качестве единственного условия для проезда и краткосрочного пребывания во всех странах субрегиона в туристических целях. В 2003 г. было принято решение о введении единого документа - андского паспорта, а уже в 2004 г. утвержден проект электронного паспорта.

Для достижения целей общего рынка были приняты и другие меры, облегчающие проезд по странам субрегиона.

Налицо повторение второго этапа (классического периода) с участниками нового уровня. Если в классическое время государство упрочивало свои регулирующие функции относительно свободы передвижения, то в настоящее время место государства в рассматриваемой сфере занимают интеграционные объединения. Как и прежде, основной движущей силой выступает интерес международного общения и торговли, и, как и ранее, главным сдерживающим фактором оказывается забота о безопасности, также эволюционирующая¹.

Если государства смогли, с одной стороны, ограничить произвол своей

¹ Трыканова С.А. Создание правовых механизмов нейтрализации нелегальной миграции в ЕС // Миграционное право. 2006. №3. С. 21 - 22.

власти международно-правовыми обязательствами в области прав человека, а с другой стороны, передать часть суверенных прерогатив интеграционным объединениям, то становится возможным предположить, что с укреплением экономических союзов произойдет объединение последних в предоставлении свободы въезда, как это уже имело место, например, при расширении Шенгенского пространства за счет присоединения участвующих в Северном паспортном союзе, но не в ЕС Норвегии и Исландии.

С другой стороны, нежелание отдельных стран по передаче таких полномочий международным объединениям, в конечном итоге приводит к ослаблению как экономических, так и политических связей, как произошло в случае «Брексита» - выходу Великобритании, которая так и не вошла в Шенгенское пространство, из ЕС.

Возвращение к первобытной свободе общения в глобальном масштабе представляется утопией, несмотря на исследования Всемирного банка, подсчитавшего, что свобода перемещения людей дает экономический эффект, разительно превосходящий эффект от свободы передвижения любого другого фактора производства. Но укрупнение регионов, в рамках которых существует свобода въезда в страны-участницы, за счет объединения в этой части интеграционных образований видится недалеким будущим. При этом, представляется, никакой кризис не способен повернуть вспять процесс усиления региональных организации в регулировании миграции.

Хотя можно выделить три аспекта, позволяющих говорить о том, что «современное» международно-правовое регулирование миграции все более качественно отличается от «классического», сложно назвать какой-либо переломный момент, который четко разграничил бы классический и современный периоды. В этом контексте целесообразно коснуться примера формирования компетенции ЕС в части миграции.

К основным характеристикам современности можно отнести следующие аспекты: расширение практики совместного решения

государствами вопросов въезда на свою территорию на уровне международных интеграционных образований; усиление правозащитного подхода к миграции в качестве общего принципа международно-правового регулирования в данной сфере; все более активное международное сотрудничество по миграции в целом, а не только по отдельным ее элементам или проблемам.

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

Формирование миграционной политики ЕС до 1997 г. (до принятия Амстердамского договора) проходило в рамках двух параллельных процессов: в рамках Европейского экономического сообщества в целом и между отдельными участниками организации.

Движение в первом направлении наметилось после экономического кризиса 70-х годов XX века. Одной из запущенных в это время инициатив стало изучение возможности учреждения Паспортного союза. В Едином европейском акте 1986 г. была зафиксирована цель прогрессивного установления внутреннего рынка (ст. 8а)¹. Маастрихтский договор 1992 г., которым была введена структура из трех опор, положил начало общеевропейскому сотрудничеству по миграции, включив иммиграцию в круг вопросов, представляющих для государств-членов общий интерес.

Параллельно с процессом коммунитаризации миграционной политики развивалось сотрудничество государств в рамках, так называемых Шенгенских соглашений, обусловленное невозможностью достижения согласия относительно отмены проверок на внутренних границах между

¹ Потемкина О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. М.: МОО Ассоциация европейских исследований, 2002. С. 7.

всеми государствами - членами Европейских сообществ¹.

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

Ниццкий договор от 26 февраля 2001 г., как и Амстердамский договор, предусмотрел введение к 1 мая 2004 г. метода сообществ при принятии решений по вопросам иммиграции, что не было сделано в течение действия двух договоров. Лиссабонский договор ликвидировал структуру из трех опор и отнес политику по вопросам границ, убежища и иммиграции к пространству свободы, безопасности и правосудия, выделив ее регулирование в одноименную главу 2 (ст. ст. 77 - 80) раздела V Договора о функционировании Европейского союза. Он предусмотрел принятие решений квалифицированным большинством голосов, а также постепенное учреждение единой политики в данной сфере.

Документы программного характера, лежащие в основу разработки и принятия норм вторичного права ЕС по вопросам миграции, регулярно принимаются с 1999 г. и охватывают вопросы свободы, безопасности и правосудия в целом, а также отдельно проблемы миграции, как, например, одобренный 15 - 16 октября 2008 г. Европейский пакт об иммиграции и убежище. С 2005 г. в Европейском союзе разрабатываются документы так называемого глобального подхода применительно к отдельным регионам мира, как, например, обновленный Глобальный подход к миграции и

¹ Шенгенские соглашения / Вступ. статья С.Ю. Кашкина и А.О. Четверикова. М.: Антэя, 2000; Профобразование, МЦУПЛ, 2000.

мобильности 2011 г.

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

Даже на примере ЕС сложно выделить какую-либо одну ключевую дату: 1951 год? 1957-й? 1985-й? 1986-й? 1990-й? 1992-й? 1997-й? Иной? С учетом обобщающего характера периодизации возможно говорить о второй половине XX века как об относящейся уже к современному этапу международно-правового регулирования миграции в отдельном аспекте въезда иностранцев на территорию государств. Кроме того, особенность современности в данном хронологическом диапазоне составляет тенденция к объединению региональных достижений государств в более крупные, как минимум в части решения вопросов о перемещении лиц, что подпадает под условное обозначение «интеграция интеграций».

Высказанную точку зрения поддержат и аспекты усиления правозащитного подхода к миграции, который ныне рассматривают в качестве общего принципа международно-правового регулирования в данной сфере, и все более активное международное сотрудничество по миграции в целом, а не только по отдельным ее элементам или проблемам, поскольку с созданием ООН как развитие диалога по вопросам миграции и развития в качестве глобальных проблем современности, так и защита прав человека, распространяемая так или иначе и на мигрантов, всегда вовлекали государства в диалог различной степени интенсивности и результативности.

При альтернативных подходах к генезису международно-правового регулирования миграции могут приниматься за предмет анализа наличие сложного предмета международно-правового регулирования миграции

(включая в него, кроме въезда иностранцев на территорию государств, вопросы убежища, борьбы с незаконной миграцией и т.д.), развитие совокупности договорных норм международного права о миграции и т.д., однако они, как представляется, могут быть вписаны в те же концептуальные и хронологические рамки, что и предложенные выше.

Обобщая анализ рассмотрения становления правового механизма регулирования миграционных процессов, как в международном праве, так и в миграционном законодательстве Российской Федерации, можно сделать вывод о формировании соответствующих правовых институтов, на становление и развитие которых влияет целая совокупность различных факторов.

ГЛАВА 2. Направления совершенствования правового регулирования миграционных процессов

2.1. Правозащитный подход к регулированию миграционных процессов

Миграция сопутствует всей истории человечества, но при этом в сферу внимания международного сообщества как комплексное явление она вошла совсем недавно - в последнее десятилетие XX в. Миграция есть перемещение людей из места постоянного проживания на время или навсегда, как правило, с пересечением границ государств. Интерес для международного сообщества представляет не только международная миграция: растет международно-правовая база, касающаяся лиц, перемещенных внутри страны.

Открывая 3 октября 2013 г. второй Диалог высокого уровня по вопросам о международной миграции и развития, Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун призвал международное сообщество «...совместными усилиями добиться того, чтобы обернуть выгоды миграции на пользу развитию». Изучение миграции в контексте правозащитного подхода позволяет сделать вывод о том, что идея прав человека, закрепленная в Уставе ООН и Всеобщей декларации прав человека, пронизывает все сферы сотрудничества государств и становится основой международно-правового регулирования миграции и использования потенциала миграции в достижении Целей развития тысячелетия.

По отдельным аспектам миграции, например по вопросу беженцев, сотрудничество государств продолжается уже долгие годы. Однако в контексте развития миграция начала рассматриваться государствами не более двух десятилетий назад. Поворотной в этом отношении стала Конференция по народонаселению и развитию, состоявшаяся в Каире в 1994 г. В итоговый документ конференции вошли две главы о миграции:

- гл. IX «Распределение населения, урбанизация и внутренняя миграция»;

- гл. X «Международная миграция».

Часть С гл. IX касается лиц, перемещенных внутри страны, а гл. X включает следующие разделы:

- А «Международная миграция и развитие»;

- В «Зарегистрированные мигранты»;

- С «Незарегистрированные мигранты»;

- D «Беженцы, лица, ищущие убежище, и перемещенные лица».

Положения данного документа считаются наиболее полной повесткой дня для диалога государств в отношении миграции и развития. В 2006 и 2013 гг. состоялись диалоги высокого уровня по вопросам международной миграции и развития. Обе встречи представляли собой универсальные (по охвату государств и тем) дипломатические конференции, организованные в контексте ежегодных сессий Генеральной Ассамблеи ООН.

Проследим формирование Целей развития тысячелетия, в частности положений, связанных с миграцией. 8 сентября 2000 г. в рамках Саммита тысячелетия была принята Декларация тысячелетия ООН. Мировые лидеры договорились об установлении привязанных к конкретным срокам и поддающихся оценке целей и показателей в восьми предметных областях:

- искоренение крайней нищеты и голода;

- обеспечение всеобщего начального образования;

- поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин;

- сокращение детской смертности;

- улучшение охраны материнства;

- борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями;

- обеспечение экологической устойчивости;

- формирование глобального партнерства.

В абз. 6 п. 25 разд. V Декларации тысячелетия говорится о решимости

государств «...принять меры по обеспечению уважения и защиты прав человека мигрантов, трудящихся-мигрантов и членов их семей, прекращению учащающихся во многих обществах проявлений расизма и ксенофобии и поощрению большего согласия и терпимости во всех обществах», а в абз. 4 п. 26 разд. VI государства выразили готовность «...укреплять международное сотрудничество, включая совместное несение бремени гуманитарной помощи странам, принимающим беженцев, и ее координацию, и помогать всем беженцам и перемещенным лицам на добровольной основе возвращаться в свои дома в условиях безопасности и достоинства, и беспрепятственно реинтегрироваться в свои общества».

В Плане осуществления Декларации тысячелетия, принятом год спустя, миграция и мигранты фигурируют в контексте:

- борьбы с торговлей людьми (п. 27);
- распространения ВИЧ/СПИДа и других заболеваний (п. 104);
- общих положений о правах человека (п. 195);
- цели укрепления потенциала для уважения прав человека (п. 206).

Защите прав мигрантов посвящена отдельная цель (пп. 214 - 217). Несмотря на это, в официальном перечне показателей достижения Целей развития тысячелетия, действовавшем с 8 сентября 2003 г. по 15 января 2008 г., ни миграция, ни беженцы упомянуты не были.

21 декабря 2001 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию о международной миграции и развитии, в которой призвала ООН и другие соответствующие организации «...продолжать рассматривать вопрос о международной миграции и развитии и оказывать должную поддержку процессам и деятельности в области международной миграции и развития». В докладе Генерального секретаря от 9 сентября 2002 г., касающемся укрепления Организации Объединенных Наций, подчеркнуто, что «...пришло время более комплексно взглянуть на различные аспекты вопроса миграции, в которую в настоящее время вовлечены сотни миллионов людей и которая затрагивает страны происхождения, транзита и назначения. Нам

необходимо лучше знать причины международных перемещений населения и их сложную взаимосвязь с развитием».

В 2003 г. в рамках Проекта тысячелетия был опубликован Доклад о развитии человека, который опирался на исследования целевых групп Проекта тысячелетия. Миграция в нем упоминалась лишь косвенно, в качестве компонента индекса приверженности развитию. В январе 2005 г. ООН обнародовала доклад по Проекту тысячелетия, озаглавленный «Инвестирование в развитие: практический путь к достижению Целей развития тысячелетия». В нем миграция рассматривалась в различных контекстах. Например, были указаны проблемы, возникающие в связи с увеличением миграции из сельской местности в города, оттоком специалистов, но в то же время речь шла о денежных переводах как возможном положительном эффекте миграции и подчеркивалась необходимость всеобъемлющих подходов к управлению миграцией в русле снижения уровня бедности. В следующем уточнившем ЦРТ документе - Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г. - освещались проблемы миграции и развития (пп. 61 - 63), вынужденных переселенцев (п. 132) и защиты беженцев и оказания им помощи (п. 133). Однако в официальном перечне показателей достижения ЦРТ, введенном в действие с 15 января 2008 г., миграция упомянута не была.

Учитывая изложенное, а именно постоянное переплетение вопросов миграции и развития при не слишком последовательном их урегулировании, проследим взаимосвязь миграции и некоторых Целей развития тысячелетия, указанных в Декларации тысячелетия ООН.

Первая цель заключается в сокращении нищеты и голода. Хотя нищета стимулирует миграцию, как правило, самые бедные не могут изменить свое место жительства в силу связанных с переездом издержек. Голод может являться как причиной миграции, так и ее последствием. При этом и нищета, и голод снижаются в масштабах государств благодаря денежным переводам, отправляемым мигрантами на родину своим близким. Общий объем таких

переводов в несколько раз превышает финансовую помощь для целей развития, оказываемую развитыми государствами и международными организациями.

Вторая цель - обеспечение равенства мужчин и женщин. «Женская миграция усиливает равенство, ведь женщины мигрируют все больше как работники, а не как члены семьи. В результате дети, видя иную парадигму отношений родителей в семье, имеют больше шансов на равенство в образовании и дальнейшей карьере». В то же время острее становятся вопросы торговли людьми, особенно женщинами и детьми.

Еще одной целью развития тысячелетия является борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями. «С одной стороны, мигранты подвержены заболеваниям наравне с гражданами принимающих государств, но при этом они не имеют равного доступа к сфере здравоохранения, что ведет к распространению эпидемий. С другой стороны, велика доля медицинских работников, получивших образование в развивающихся странах, но переехавших за границу».

В Итоговом документе Пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи ООН по вопросу прогресса в достижении Целей развития тысячелетия 2010 г. содержится призыв к Генеральному секретарю по разработке рекомендации по повестке дня ООН в области развития на период после 2015 г. В сентябре 2011 г. Генеральный секретарь создал целевую группу системы ООН по подготовке программы развития на период после 2015 г. Главная задача программы - обеспечение того, чтобы глобализация стала позитивным фактором для нынешнего и будущих поколений. Миграция является мощным инструментом развития, ею можно управлять в интересах человечества на основе партнерских связей всех уровней.

В докладе «Привести миграцию в действие: программа действий из восьми пунктов» Генеральный секретарь ООН отметил, что «...государствам-членам следует всесторонне учитывать миграцию в

национальных планах развития, стратегиях сокращения масштабов нищеты и соответствующих секторальных направлениях политики и программах. Международному сообществу следует определить общий набор целей и показателей для контроля за осуществлением мер, направленных на укрепление преимуществ и решение проблем международной миграции, в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года».

Согласно Декларации по итогам второго Диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии от 3 октября 2013 г. миграция вносит существенный вклад в достижение целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а «...человеческая мобильность является одним из важнейших факторов устойчивого развития, который следует надлежащим образом учитывать при разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года».

Выделим варианты включения миграции в пересмотренную повестку дня в области развития.

По мнению П. Сазерленда, представителя Генерального секретаря по миграции, повестка дня на период после 2015 г. должна быть основана на «...более полном рассказе о том, как происходит развитие - повествование, которое учитывает сложные вопросы, такие как миграция. В противном случае повестка дня может потерять свою актуальность». П. Сазерленд также уточняет, что добиться существенного экономического прогресса в будущем возможно при условии превалирования свободного перемещения людей. В то же время «...наиболее вероятным итогом дискуссии по вопросу о повестке дня на период после 2015 г. будет нечто среднее между классической разработкой ЦРТ - конкретных целей для сокращения масштабов крайней нищеты - и повествованием устойчивого развития, которое подчеркнет сложную взаимозависимость, например, миграции и изменения климата».

Согласно другой точке зрения, высказанной в докладе группы видных деятелей по программе развития на период после 2015 г., есть несколько способов, с помощью которых миграция может быть интегрирована в

повестку дня глобального развития на период после 2015 г.:

1) формулирование цели: искоренить торговлю людьми; снизить финансовые затраты, связанные с миграцией; увеличить количество стран, готовых включить миграцию в планы развития; расширить возможности мигрантов для доступа к медицинскому обслуживанию;

2) установление задач для достижения цели: сократить уровень торговли людьми на 50% к 2030 г.; снизить сборы за денежные переводы на 20% к 2030 г.; снизить стоимость получения виз или паспортов для поездки на 25% к 2030 г.; убедиться, что более 50% стран включили миграцию в национальные планы развития к 2030 г.; увеличить охват здоровья мигрантов на 50%;

3) определение показателей: количество жертв торговли людьми, стоимость виз и паспортов, уровень материнской смертности среди мигрантов и местного населения.

Глобальная группа по миграции признает, что «...человеческие и трудовые права мигрантов остаются недостаточно включенными в национальные, региональные и глобальные планы и программы развития...», несмотря на то что миграция затрагивает практически все страны мира. Глобальная группа рекомендует включить миграцию в программу развития ООН на период после 2015 г. тремя способами.

Во-первых, миграция должна рассматриваться как часть нового глобального партнерства для всестороннего развития - расширенных и обновленных ЦРТ. Ни одна страна не может решить миграционные вопросы в одиночку. Поэтому международное сообщество должно стремиться к прозрачному сотрудничеству и партнерству, направленному на содействие международной миграции, которая является безопасной для мигрантов, происходит в соответствии с верховенством права и международными стандартами и более выгодна для всех заинтересованных сторон;

Во-вторых, признавая многосторонний характер миграции, нужно включить ее в задачи и показатели, где она оказывает непосредственное

воздействие на достижение иных целей в области развития. Например, цели в области здравоохранения, образования или сокращения бедности могут охватывать показатели, относящиеся к упрощению процедур денежных переводов (снижение затрат, использование электронных платежных систем);

В-третьих, вопросы трудовых прав и прав человека, благосостояния мигрантов следует решать посредством разбивки показателей. Имеется в виду разделение показателей на те, которые связаны с условиями труда, заработной платой, охраной труда, здравоохранением, социальной защитой, доступом к медицинскому обслуживанию, образованию... Особое внимание нужно обратить на лиц, живущих в бедности, в том числе нелегальных мигрантов, и т.д... Это необходимо для отображения опыта решения проблем миграции и его использования в будущем.

Из указанного следует, что без правозащитного контекста невозможно ни формулирование целей развития, ни сотрудничество в сфере миграции. Придя к такому выводу, Генеральная Ассамблея ООН в 2012 г. поручила Генеральному секретарю ООН проанализировать, «...как правозащитная проблематика может способствовать разработке и осуществлению стратегий в области международной миграции и развития». Генеральный секретарь емко изложил суть правозащитного подхода к миграции, увязав его с развитием, в том числе в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 г.

Основные положения, сформулированные Генеральным секретарем ООН, сводятся к следующему.

Во-первых, «...правозащитный подход призван содействовать достижению более высоких и устойчивых результатов развития посредством анализа и устранения неравенства, дискриминационной практики и несправедливого распределения властных полномочий как факторов, нередко лежащих в основе проблем в области развития. Такой подход в нормативном смысле основан на международных стандартах в области прав человека, а в

оперативном смысле направлен на поощрение и защиту прав человека. В соответствии с правозащитным подходом усилия в области развития базируются на системе прав и соответствующих обязательств государств, установленных согласно нормам международного права» (п. 9).

Во-вторых, «...правозащитный подход ориентирован на развитие потенциала ответственных за их выполнение, а обладателей прав - по истребованию соблюдения их прав. Такой потенциал включает в себя навыки, способности, ресурсы, обязанности, власть и мотивацию» (п. 10).

В-третьих, «...в правозащитном подходе внимание уделяется не только результатам, но и процессам. В целях обеспечения эффективного применения правозащитного подхода к процессам и результатам крайне важно иметь функционирующие информационные системы и достоверные актуальные данные с разбивкой по категориям для определения находящихся в уязвимом положении групп и их различных потребностей» (п. 11).

Далее Генеральный секретарь выделил ряд принципов, на которых основывается правозащитный подход к миграции (п. 12):

- универсальность, неотъемлемость и неделимость прав человека, в том числе мигрантов;
- взаимосвязанность и взаимозависимость этих прав;
- участие мигрантов в принятии решений, которые их затрагивают;
- равенство и отсутствие дискриминации;
- детально расписанная ответственность государств.

Генеральный секретарь завершил данный раздел важным выводом о том, что «...правозащитный подход переносит анализ и составление программ в области развития из хаотичной сферы благотворительности в сферу обязательств, которая в большей мере поддается измерению и обеспечению соблюдения» (п. 13), а также указал, что «...применение правозащитного подхода к разработке и осуществлению стратегий в области миграции означает, что государства обязаны формулировать и анализировать все такие стратегии, ориентируясь на стандарты и базовые показатели в

области прав человека, и стремиться обеспечить, чтобы в них учитывались права человека всех мигрантов, а особое внимание уделялось наиболее уязвимым из них. Появляется все больше свидетельств того, что применение правозащитного подхода к стратегии в области миграции приводит к более высоким и устойчивым результатам в плане развития человеческого потенциала. Образованные здоровые мигранты, имеющие права и возможности, в большей степени способны избавить себя и свои семьи от нищеты и внести вклад в развитие общин и экономики в странах происхождения, транзита и назначения в целом» (п. 90).

Новы ли эти положения или они закрепляют то, что уже давно сформулировано в международном праве? Представляется верным второе, что, однако, не следует понимать как преуменьшение значения правозащитного подхода.

Международное право защищает права мигрантов так же, как и права лиц других категорий, однако в зависимости от статуса или ситуации, в которой они оказались, объем прав и свобод мигрантов в некоторой степени различается. «Международное право прав человека исходит из предпосылки, что в силу своей человеческой природы все люди должны пользоваться всеми правами человека без какой-либо дискриминации кроме случаев исключительных различий, например, между гражданами и негражданами, которые служат законной цели государства и соразмерны достижению этой цели».

Основополагающие принципы и нормы международного права, касающиеся прав и свобод человека, являются фундаментальным источником для определения правового положения иностранцев. Указанные принципы и нормы содержатся во:

- Всеобщей декларации прав человека 1948 г.;
- Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г.;
- Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.;

- Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.;

- Международной конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.;

- Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятой в 1984 г. и вступившей в силу в 1987 г.;

- Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.;

- Конвенции о правах ребенка 1989 г.

13 декабря 1985 г. была принята Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают. В преамбуле Декларации указано, что «...защита прав человека и основных свобод, предусмотренных в международных документах, должна быть также обеспечена в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают». Статья 5 Декларации устанавливает перечень прав, которыми обладают иностранные граждане в соответствии с внутренним законодательством государства и международными обязательствами. Согласно п. 2 этой статьи «...с учетом таких ограничений, которые предусмотрены законом и которые необходимы в демократическом обществе для защиты государственной безопасности, общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других и которые совместимы с другими правами, признанными в соответствующих международных документах, и которые изложены в настоящей Декларации, иностранцы пользуются следующими правами:

а) правом покидать страну;

б) правом на свободное выражение своего мнения;

с) правом на мирные собрания; д) правом владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими с учетом внутреннего

законодательства».

С середины 80-х гг. XX в. Комиссия по правам человека ООН (с 2006 г. - Совет по правам человека) неоднократно подчеркивала, что при применении международных инструментов (конвенций, протоколов и деклараций) по защите прав человека не должно проводиться разделение на граждан и иностранцев. Участники Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся 25 июня 1993 г. в Вене, также призвали все государства гарантировать защиту прав человека трудящихся-мигрантов и членов их семей. Кроме того, был выработан ряд международных договоров, предназначенных для регулирования вопросов защиты прав человека мигрантов. Специальные права мигрантов закреплены в следующих основных документах:

- Конвенции Международной организации труда (МОТ) N 97 о работниках-мигрантах (пересмотренной) 1949 г.;

- Конвенции МОТ N 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.;

- Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.;

- Конвенция МОТ N 189 о достойном труде для домашних работников (вступила в силу в сентябре 2013 г.).

Помимо договорных инструментов, существует ряд уставных механизмов защиты прав мигрантов, например специальные процедуры Совета по правам человека, прямо или косвенно связанные с защитой прав мигрантов. На них фокусируют внимание Специальный докладчик по вопросу о правах внутренне перемещенных лиц (в такой формулировке - с 2004 г.) и Специальный докладчик по вопросу о правах мигрантов (с 1999 г.). О миграции часто говорится в докладах Рабочей группы экспертов по проблемам лиц африканского происхождения (с 2002 г.), специальных докладчиков по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской

порнографии (с 1990 г.), по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (с 1993 г.), по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия (с 2007 г.), по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми (с 2004 г.).

Подводя итоги, можно утверждать, что рост количества норм, посвященных защите прав человека мигрантов, в настоящее время привел к качественному изменению международно-правового регулирования миграции в целом.

Во-первых, правозащитный подход к миграции стал рассматриваться как носящий характер юридического обязательства, а не дела доброй воли государства.

Во-вторых, признается, что защита прав человека ныне должна сопутствовать любой деятельности государства в сфере миграции - от установления недискриминационных условий для въезда и пребывания иностранцев на своей территории до депортации незаконных мигрантов.

В-третьих, именно правозащитный подход является основой для наиболее полного использования потенциала миграции в целях развития на благо каждого человека, общества, государства.

2.2. Обеспечение законности в миграционной сфере

19 декабря 2012 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Один из факторов, негативно влияющих на национальные и межэтнические отношения в Стратегии, обозначен как «...недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов, не позволяющая в должной мере обеспечить текущие и будущие потребности экономического, социального и демографического развития страны, интересы работодателей и российского общества в целом»¹. Также нельзя не отметить рост социальной напряженности, связанный с увеличением числа различных инцидентов с участием мигрантов в последние несколько месяцев. Все это говорит об актуальности миграционной проблемы в нашей стране.

Объем миграции и обстоятельства, при которых она происходила на постсоветском пространстве, были принципиально новыми для всего мирового сообщества. Возникла особая социальная категория населения, характеризующаяся целым спектром специфических проблем. Потребовались качественно новые нормативные правовые акты.

В связи с возникновением и развитием законодательства, регулирующего пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, обозначились проблемы, возникающие при незаконной миграции. Поскольку изначально наше миграционное законодательство развивалось в связи с возникновением вынужденной миграции, то потребовалось принятие актов, регулирующих пребывание иностранцев и наших бывших соотечественников, которые так и не успели

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. №1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2012. №52. Ст. 7477.

обозначить свою гражданскую принадлежность, на территории Российской Федерации.

Актуальность вопросов борьбы и противодействия незаконной миграции в настоящее время не вызывает сомнений. Нарушение миграционных правил характеризуется высокой латентностью и внезапным возникновением, следовательно, определить точное количество мигрантов на территории Российской Федерации практически невозможно. Большинство иностранных граждан и лиц без гражданства въезжают в Российскую Федерацию на законных основаниях, но в период пребывания на территории Российской Федерации утрачивают основания для пребывания, в результате чего и признаются незаконными мигрантами. Меры ограничительного характера для мигрантов вводятся и в Европе.

Так, например, еще в середине февраля 2013 г. Конституционный суд Испании разрешил служащим полиции использовать базы данных муниципальной регистрации для выявления иностранцев, живущих в стране нелегально, и их высылки на родину. Большая часть нелегальных мигрантов регистрировались в органах местного самоуправления по месту жительства, так как без справки о регистрации они не могли ни пользоваться медицинскими услугами, ни отправлять своих детей учиться в школу. Ранее полицейские могли задерживать нелегалов лишь на улице, причем идентифицировали иностранца визуально и просили предъявить документы. Теперь у стражей порядка появилась возможность задерживать нелегалов по месту жительства, без проведения уличных облав, которые вызывали критику общественности.

По оценкам УВКБ ООН, страны Европы за период 1989 - 2016 гг. приняли в общей сложности около 10 миллионов вынужденных мигрантов различных категорий. География происхождения вынужденных мигрантов в Европе достаточно обширна и включает четыре континента, на которых происходили или продолжаются до сих пор этнические конфликты, гражданские войны, военные действия, террористические акции и крупные

стихийные бедствия. Также УВКБ выражает обеспокоенность тем, что в ходе борьбы с нелегальными мигрантами страдают беженцы. В этой связи УВКБ подготовило новый проект, направленный на изучение проблем миграции из стран Северной Африки в Европу. УВКБ считает, что необходимо воздерживаться от слишком энергичного подхода по сдерживанию мигрантов в их попытке пересечь границы и учитывать причины, вынуждающие людей покинуть родину.

Часто перед беженцами, спасающими свою жизнь и жизнь членов своих семей от преследования или вооруженных конфликтов, закрываются все границы. Их принимают за нелегальных мигрантов. В этом случае к ним не применяются нормы Конвенции ООН о защите прав беженцев. А это означает, что человека лишают права на убежище¹.

Приведенные факты свидетельствуют о наметившейся в современной иммиграционной практике тенденции к игнорированию базовых норм Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Ограничение контингента потенциальных беженцев, отказ от оценки реальных обстоятельств исхода (концепция безопасной страны), стремление к соглашениям о реадмиссии лиц, ищущих убежище на территории транзитных для них стран, - все это свидетельствует о примате региональных механизмов и узкоевропейских интересов по отношению к универсальным международно-правовым стандартам прав человека.

Каждая договаривающаяся сторона сохраняет за собой право отказать во въезде заявителю, ходатайствующему о предоставлении убежища, или выслать его в третье государство на основании своих национальных законов и в соответствии со своими международными обязательствами.

Российское законодательство не дает четкого понятия деятельности по борьбе с незаконной миграцией и противодействию незаконной миграции. Актуальным является и вопрос об органах исполнительной власти, на

¹ Господыненко Н.Е. Нелегальная миграция из стран Северной Африки в ЕС: количественные и качественные характеристики // Проблемы современной экономики. 2008. №4 (28).

которые возлагается обязанность по борьбе с незаконной миграцией и противодействию незаконной миграции.

Незаконная миграция определяется как въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории Российской Федерации. И если иностранный гражданин на территории Российской Федерации защищен национальным паспортом, то лицо без гражданства оказывается в весьма уязвимом положении¹.

Специфика регламентации правового положения лиц без гражданства в законодательстве Российской Федерации обусловлена применяемым принципом дифференцированного правового регулирования. Федеральное законодательство определяет правовой режим лиц без гражданства и иностранных граждан в зависимости от времени нахождения их на территории Российской Федерации (временное пребывание, временное проживание и постоянное проживание). Наиболее благоприятный правовой режим установлен в отношении постоянно проживающих в Российской Федерации лиц без гражданства и иностранных граждан; статус этих лиц в наибольшей степени (за минимальными исключениями) соответствует правовому статусу российских граждан. Статус лиц без гражданства, временно пребывающих или временно проживающих в Российской Федерации, не менее благоприятен, чем статус иностранных граждан при тех же условиях². Однако на практике большинство лиц без гражданства и являются одними из главных нарушителей миграционного законодательства.

¹ Баранов А.Г. Участие органов исполнительной власти в борьбе и противодействии незаконной миграции // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. №8.

² Плюгина И.В. О статусе апатридов и сокращении безгражданства в Российской Федерации // КонсультантПлюс.

И тут мы сталкиваемся с проблемой, что при выявлении таких лиц и применении к ним мер административной ответственности уполномоченные органы зачастую не учитывают все обстоятельства пребывания таких граждан на территории Российской Федерации. В результате права этих лиц нарушаются.

Одним из основных направлений нейтрализации развития криминогенной обстановки среди иностранных граждан и лиц без гражданства и стабилизации обстановки в сфере миграции в условиях мирового финансового и экономического кризиса является целенаправленное совершенствование законодательства Российской Федерации, оказывающее существенное влияние на процессы, происходящие в сфере миграции, обеспечение миграционной привлекательности Российской Федерации, формирование качественно нового административно-правового механизма учета иностранных граждан и лиц без гражданства.

В связи с тем, что иностранцы и лица без гражданства, нарушающие миграционное законодательство на территории Российской Федерации, являются нашими бывшими соотечественниками, то необходимо при привлечении их к ответственности учитывать все обстоятельства нарушения ими миграционного законодательства.

Как правило, лица, ищущие убежища, прибывают в страны, где они это убежище могут получить, незаконно. И здесь очень важно не нарушить права тех граждан, которые являются фактическими беженцами, и в то же время соблюсти государственные интересы, которые могут быть нарушены, если лицо представляет непосредственную потенциальную опасность для государства и нарушает миграционное законодательство.

Так, лица, прибывающие в нашу страну в порядке, не требующем получения визы, не проходят какой-либо контроль. То есть неизвестно, является ли он преступником в своей стране или нет, страдает ли он какими-либо заболеваниями или нет и так далее. Лица, совершившие уголовные преступления и отбывающие наказания в местах лишения свободы, также

бесконтрольно могут оставаться в Российской Федерации, и здесь также отсутствует какой-либо учет. Вместе с тем миграционные органы зачастую отказывали в предоставлении убежища или предоставлении статуса беженца тем гражданам, которые действительно попадали под эту категорию из-за обстоятельств, вынудивших их покинуть место своего прежнего жительства.

Одной из главных проблем правового регулирования миграционных процессов в настоящее время состоит в том, что нет единого источника, содержащего нормы о порядке осуществления миграционного контроля¹, они рассредоточены в Федеральных законах Российской Федерации:

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

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

- от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Существует потребность в четком определении оснований осуществления миграционного контроля и его порядка. К примеру, неопределенность формулировки такого основания проведения внеплановых проверок, как мониторинг соблюдения обязательных требований (подп. 3 п. 5 ст. 32 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), устанавливает широкие пределы усмотрения должностных лиц органа миграционного контроля и, соответственно, создает предпосылки для коррупционных проявлений.

Совершенно обоснованно мнение о том, что работа контрольно-надзорных органов должна иметь не рейдовый, эпизодический, а системный характер. Очевидна неэффективность плановых проверок, результаты которых с учетом специфики миграционных отношений практически

¹ Паламарчук А. Задачи прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства // Законность. 2014. №1. С. 9 - 13

сводятся к нулю. В связи с этим обоснованными являются предложения об исключении действия Федерального закона Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» из сферы миграционного контроля в части проведения плановых проверок¹.

Вторая группа проблем связана с ненадлежащим осуществлением контроля (надзора) в сфере миграции, что объясняется ненадлежащей исполнительской дисциплиной, а в отдельных случаях и коррупционными правонарушениями.

Допускаются нарушения при документировании результатов проверок:

- не указываются правовые основания их проведения;
 - в отдельных распоряжениях не определяется предмет проверки;
- распоряжения о проведении проверок издаются неуполномоченными лицами; зачастую представителям организаций не разъясняются их права и обязанности.

Органы иммиграционного контроля зачастую не организуют надлежащую работу по понуждению приглашающей стороны к финансированию мероприятий по депортации иностранных граждан; не используют полномочия по взысканию средств, затраченных из федерального бюджета на обеспечение выезда иностранного гражданина из Российской Федерации (выдворение) в судебном порядке, с работодателя, привлечшего иностранного гражданина к трудовой деятельности в нарушение закона.

Фиксируются факты ненадлежащего контроля за иностранными гражданами, срок пребывания которых на территории Российской Федерации истек.

Слабо налажено взаимодействие между различными подразделениями

¹ Трухин А., Ковыльченко Д. Координирующая роль прокурора в противодействии незаконной миграции, экстремизму и правонарушениям в сфере федеральной безопасности // Законность. 2014. №1. С. 27.

органов внутренних дел. Так, зачастую участковые уполномоченные полиции не располагают информацией о количестве иностранных граждан, проживающих на закрепленной за ними территории, паспорта административных участков не ведутся, списочный учет постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан и лиц без гражданства не осуществляется, проверки фактического проживания иностранных граждан по месту регистрации не проводятся.

Такая организация работы контролирующих органов способствует длительному незаконному пребыванию на территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства, совершению ими преступлений. Несвоевременное выявление таких лиц свидетельствует об отсутствии четкого межведомственного взаимодействия органов, уполномоченных на обеспечение миграционной безопасности государства.

Есть факты ненадлежащего исполнения должностными лицами органов внутренних дел своих полномочий:

- виновным лицам не разъясняются их права и обязанности;
- в протоколах не указываются все необходимые сведения;
- копии протоколов не вручаются;
- дела об административных правонарушениях рассматриваются без участия виновных лиц, они не уведомляются о месте и времени, а также результатах рассмотрения дела;
- нередко допускается избирательный подход при решении вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности за нарушения законодательства в сфере миграции;
- распространены факты необоснованного освобождения от административной ответственности юридических лиц за применение нелегального труда иностранцев ввиду возбуждения дел об административных правонарушениях только в отношении их должностных лиц;
- при привлечении к административной ответственности иностранных

граждан, осуществляющих трудовую деятельность без соответствующего разрешения, не принимаются меры по привлечению к ответственности их работодателей.

Территориальные органы МВД России, являющиеся администраторами доходов бюджета, не принимают исчерпывающие меры по обеспечению уплаты административных штрафов, назначенных за нарушения миграционного законодательства. Зачастую не решается вопрос о привлечении лиц, уклоняющихся от исполнения административного наказания, к административной ответственности по ст. 20.25 КоАП Российской Федерации. Не во всех случаях при неоднократном привлечении иностранных граждан к административной ответственности дела передаются в суд для назначения наказания в виде административного выдворения с территории Российской Федерации.

С учетом изложенного одной из гарантий обеспечения законности в миграционной сфере по-прежнему остается деятельность органов прокуратуры, которыми, например, в 2015 г. выявлено 60878 нарушений законов о миграции, в том числе 3016 незаконных правовых актов. Для устранения выявленных нарушений в суды направлено 6888 заявлений, внесено 6679 представлений, по результатам рассмотрения которых 5691 лицо привлечено к дисциплинарной ответственности. По постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 11211 лиц. По материалам прокурорских проверок органы дознания и следствия возбудили 730 уголовных дел¹. При этом приоритетными в ходе осуществления надзора за исполнением миграционного законодательства должны быть вопросы полноты реализации МВД России, другими правоохранительными и контролирующими органами полномочий по реализации миграционной политики государства. Представляется, что только активная совместная деятельность правоохранительных и контролирующих органов,

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: <https://genproc.gov.ru/>

координируемая органами прокуратуры, позволит снизить напряженность в миграционной сфере. В связи с этим органам прокуратуры необходимо обеспечить координацию совместных усилий названных органов в целях обеспечения миграционной безопасности государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В исследованиях о природе государства еще в XVII в. английский философ Томас Гоббс обращал внимание на множественные противоречия между его предполагаемой сущностью и фактическими результатами деятельности, что проявляется и в современной миграционной политике. Однако известно, что одним из показателей ее эффективности является минимизация детерминированных миграционными процессами опасностей. Именно поэтому ряд гуманитарных исследований сегодня сосредоточен на проблемах обеспечения миграционной безопасности.

Анализ указанной проблематики позволяет прийти к выводу о неэффективности одностороннего подхода, основанного исключительно на ужесточении миграционного режима в вопросах профилактики миграционных деликтов. Это же можно сказать и о миграционной преступности, а именно определенной категории преступлений, причиняющих вред интересам личности, общества и государства в связи с обеспечением законного порядка миграции населения, что является важным условием миграционной безопасности в целом.

Среди наиболее распространенных проблем нормативно-правового, а, следовательно, и правоприменительного характера при обеспечении миграционной безопасности можно назвать следующие:

- наличие системных и редакционных недостатков соответствующих правовых институтов;
- не всегда адекватная оценка степени и характера общественной опасности правонарушений, причиняющих вред интересам миграционной безопасности государства;
- недостатки в организации функционирования самой системы обеспечения миграционной безопасности.

Кроме этого, следует обратить внимание и на не соответствующую правовым реалиям миграционную политику. Однако отечественный и

зарубежный опыт управления миграционными процессами свидетельствует о том, что такая политика не должна быть тенденциозно репрессивной или либеральной, но при этом приоритетно учитывающей интересы общественной и государственной безопасности.

Значит ли это, что в интересах обеспечения собственной безопасности государство должно стремиться к перманентному сокращению внешней миграции, включая и ее трудовую составляющую, рассчитывая лишь на собственные трудовые ресурсы?

Вместе с тем опыт наиболее развитых в экономическом отношении стран свидетельствует об обратном. Известно, что секрет «экономического чуда» демонстрирующих наиболее высокие темпы экономического развития государств, расположенных в Юго-Восточной Азии и Латинской Америке, специалисты связывают с теми конкурентными преимуществами, которые определяются стоимостью производительных сил. Это же можно сказать и о транснациональных экономических системах, влияющих на мировую экономику через размещение производственного сектора в странах с наиболее дешевой рабочей силой либо использующих труд иммигрантов из этих стран.

Тезисы о влиянии миграционных процессов на современную экономическую ситуацию лишь подчеркивают актуальность проблем, связанных с определением вектора развития миграционной политики современной России, что, в свою очередь, существенно влияет на состояние миграционной безопасности государства.

Перманентное наблюдение за развитием миграционной политики России более чем в десятилетний период новейшей истории позволяет говорить о ее противоречивости, а главное - неполном соответствии основным национальным приоритетам, нашедшим отражение в ряде политических деклараций, определяющих стратегические направления безопасности и развития страны в ближайшей и среднесрочной перспективе. Так, в последние годы ученые и политики активно обсуждают проблемы,

суть которых в самом обобщенном виде может сводиться к ряду вопросов.

1) Представляет ли иммиграция опасность национальным интересам России, и если да, то насколько существенную?

2) Может ли российская экономика сегодня устойчиво функционировать, а тем более развиваться, без расширения масштабов трудовой миграции?

3) Что же в большей степени влияет на характер отечественной миграционной политики - экономическая целесообразность или интересы обеспечения общественной и государственной безопасности?

4) Готово ли российское общество к решению демографических и иных взаимосвязанных проблем путем увеличения иммиграционных потоков?

5) Способствует ли ужесточение миграционного режима управляемости миграционными процессами вообще и снижению их нелегальной составляющей в частности?

6) Целесообразно ли проводить селективную миграционную политику и следует ли прилагать усилия для интеграции иностранных мигрантов в российское общество?

Разумеется, это не полный перечень вопросов, обуславливающих всю многоаспектность общероссийской дискуссии о том, в каком направлении развивается отечественная миграционная политика. Однако для нас важны именно те из них, у которых непосредственная взаимосвязь с проблемами обеспечения миграционной безопасности государства и отвечая на которые можно сформировать представление об адекватности миграционной политики современным вызовам.

Одни из последних, но наиболее заметных изменений миграционного законодательства Российской Федерации свидетельствуют о том, что отечественная миграционная политика сосредоточена на решении проблем интеграции трудовых мигрантов в российское общество, но это только на первый взгляд. В действительности правила оформления и переоформления трудовых правоотношений в миграционной сфере стали такими, что многие

из иммигрантов вынуждены покидать пределы России, другие же, невзирая на угрозы административной ответственности, переходят в категорию незаконно пребывающих на ее территории. Однако последних, судя по результатам экспертных опросов и некоторым аналитическим сведениям, значительно больше. И это при том, что из-за проблем в экономике миграционная привлекательность нашей страны заметно снизилась.

Подобное развитие событий не способствует укреплению миграционной безопасности государства, но напротив, детерминирует формирование новых вызовов и угроз, многие из которых потенциально криминогенны.

Но для того чтобы разобраться в вопросах формирования современной миграционной политики, необходимо обратиться к соответствующим разделам миграционного законодательства.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» «...въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекалось к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, - в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности». При этом не уточняется, какие именно административные деликты имел в виду законодатель. Однако исходя из приоритета «буквальности толкования» законов можно предположить, что подобная норма распространяется на все без исключения административные правонарушения и даже относящиеся к правилам дорожного движения без учета их тяжести и опасности. То есть перешел дорогу в неположенном месте, и вот уже основание для отсчета первого из двух допустимых правонарушений. В реальности же любой из иностранных

мигрантов в подобных случаях обременен «двойной» ответственностью, так как формально может попасть под административное выдворение или депортацию с последующим запретом на въезд в Россию, а если же избегает ответственности, то по формальным основаниям его относят к категории лиц «с нарушением режима пребывания в Российской Федерации».

Следующим из весьма противоречивых новаций миграционного законодательства является введение дополнительных требований к пакету документов на оформление разрешений на временное проживание, вида на жительство, разрешений на работу и трудовых патентов.

Так, иностранные граждане и лица без гражданства, желающие оформить один из перечисленных документов, должны подтвердить владение русским языком, знание истории и основ законодательства России, о чем свидетельствует соответствующий сертификат. Этот документ выдается образовательными учреждениями на территории России либо за ее пределами, которые входят в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации иностранным гражданам, сдавшим указанный экзамен.

Подобная законодательная инициатива должна способствовать интеграции иностранных мигрантов в российское общество, если бы не продуманные детали исполнения этой процедуры, связанные прежде всего с весьма ограниченными нормативными сроками, недостатками в самой процедуре тестирования и оформления сертификатов, весьма значительными для трудовой иммиграции финансовыми затратами на оплату подобных «услуг» и многое другое.

Уже сегодня можно констатировать, что значительная часть иностранцев становятся «нелегалами» после неудачных попыток пройти указанную процедуру и оформить патент, другие же ее игнорируют, объясняя это отсутствием средств или банальной неосведомленностью в организационных вопросах, которые нередко вызывают затруднения даже у

представителей приглашающей и принимающей сторон. Но и первое, и второе, способствуют значительному росту нелегальной миграции, что, в свою очередь, осложняет управляемость миграционными процессами.

Анализируя подобное развитие событий, а также в целом позитивность идеи о совершенствовании институтов интеграции иммигрантов в российское общество, остается уповать на то, что вышеизложенное - лишь «невольные издержки» миграционной политики, которые могут быть выявлены только через отрицательный опыт. Сие же позволит скорректировать миграционное законодательство и усовершенствовать процедуру его применения, что в будущем должно способствовать укреплению миграционной безопасности российского общества и государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948)// Российская газета. №67. 05.04.1995 г.
2. Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. №12.
3. Конвенции Совета Европы от 4 ноября 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод» (ETS N 5) // Собрание законодательства РФ. 1998. №20. Ст. 2143; 2001. №2. Ст. 163.
4. Соглашение от 08 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. №51 Ст. 1798.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. №31.
6. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. №5242-1 (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 03.04.2017 г. №65-ФЗ) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №32. Ст. 1227.
7. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. №4528-1 «О беженцах» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 22.12.2014 г. №446-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №12. Ст. 425.
8. Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. №109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без

гражданства в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 28.11.2015 г. №358-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2006. №30. Ст. 3285.

9. Федеральный закон Российской Федерации от 24 мая 1999 г. №99-ФЗ (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 23.07.2013 г. №203-ФЗ) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999 №22. Ст. 2670.

10. Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона Российской Федерации от 29.07.2017 г. №243-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3032.

11. Указ Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 г. №156 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2016 №699) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 2016. №15 - Ст. 2071.

12. Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. №1668 «О Федеральной миграционной программе»// Собрание законодательства РФ. 1994. №18. Ст. 2065. Утратила силу.

13. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Президентом Российской Федерации. Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте www.kremlin.ru по состоянию на 13 июня 2014 г.

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 №1162 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 12.09.2016 г. №907) «Об утверждении Положения об

осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // Собрание законодательства РФ. 2012. №47 - Ст. 6511.

15. Постановления Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. №9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 26.10.2016 г. №1089) // Собрание законодательства РФ. 2007. №5 Ст. 653.

16. Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. №713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 25.05.2017 г. №631) // Собрание законодательства РФ. 1995. №30. Ст. 2939.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 г. №9 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 26.10.2016 г. №1089) «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. №5. Ст. 653.

18. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. №2570-р (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 07.08.2017 г. №944) «Об утверждении типовой программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 2013. №1. Ст. 76.

Научная и учебная литература

19. Баранов А.Г. Участие органов исполнительной власти в борьбе и противодействии незаконной миграции // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. №8.

20. Бужак К.В. К вопросу о периодизации истории правового регулирования миграции в Российском государстве // Юрист. 2014. №4. С. 31 - 35.

21. Господыненко Н.Е. Нелегальная миграция из стран Северной Африки в ЕС: количественные и качественные характеристики // Проблемы современной экономики. 2008. №4 (28).

22. Дядюн К.В. Незаконная миграция: детерминанты и проблемы правового противодействия.//Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2016. №1.

23. Евтушенко В. И. Международно-правовое регулирование миграционных процессов. Учебное пособие. Белгород: ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2013. – 128 с.

24. Евтушенко В. И. Реализация конституционного права человека и гражданина на свободу перемещения, миграции, выбор места пребывания и жительства: теоретический аспект // Современное право. 2010. №10.

25. Евтушенко В.И. Место и роль миграционной деятельности в системе национальной безопасности Российской Федерации // Научные ведомости Белгородского государственного университета: серия Философия, Социология, Право. 2017. № 3 (252). Выпуск 39.

26. Евтушенко В.И. Основы правового регулирования миграционных процессов. Учебное пособие. Белгород: ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2016. – 140 с.

27. Евтушенко В.И. Экологическая миграция и вопросы совершенствования правового статуса беженца// Вестник Белгородского университета потребительской кооперации. 2006. № 2.

28. Жеребцов А.Н. Административно-правовой статус незаконных мигрантов в Российской Федерации нуждается в законодательном закреплении // Общество и право. 2009. № 2.
29. Зайчонковская Ж.А. Развитие внешних миграционных связей России // Социологический журнал. 1995. №1.
30. Захарова Л.Н. Нормативно-правовые вопросы регулирования незаконной миграции. // Юридические исследования. 2013. № 3.
31. Иванова А.А. К вопросу о принудительном перемещении незаконных мигрантов за пределы Российской Федерации // Миграционное право. 2014. № 3.
32. Карпов Э.С. Халак О.Н. О реализации права на свободу передвижения в России // Вестник Владимирского юридического института. 2007. № 1 (2).
33. Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: история и современность: Монография. М.: РУДН, 2015.
34. Кобец П.Н. Организация деятельности правоохранительных органов Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью иностранных граждан и лиц без гражданства // Вести Вост.-Сиб. института МВД России (научно-практический журнал). 2003. № 3 (26).
35. Кожевников К.М. Борьба с незаконной миграцией требует новых подходов // Миграционное право. 2016. № 3.
36. Корчагин А.Г., Сонин В.В. Миграционная политика в решении миграционных проблем в России // Право и политика. 2017. №6.
37. Красинский В.В. Несовершенство миграционного законодательства и угрозы национальной безопасности Российской Федерации // Современное право. 2013. №2.
38. Лимонова Н.А. Обязанности как структурный элемент правового статуса личности в области свободы передвижения. // Конституционное и муниципальное право. 2014. №2.

39. Лупенко И.Ю. Понятие и элементы специального правового статуса мигрантов // Миграционное право. 2013. №4.
40. Маковецкая М.Г. Пределы ограничений права на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства иностранных граждан в РФ// Закон и право. 2012. № 9.
41. Мамедбекова Е.О. Влияние миграционных процессов на развитие современного общества// Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета.2017. № 3 (20).
42. Миролюбова С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. М., Статут. 2013. 157 с.
43. Мотыжев В.В. Проблемы определения категориального аппарата понятия «вынужденный мигрант»//Общество и право. 2007. № 4(18).
44. Немченко О.В. Правовая характеристика и сущность «трудового мигранта» в административном законодательстве Российской Федерации// Вестник МГИМО университета. 2012. № 5 (26).
45. Новикова Ю.С. Некоторые вопросы разграничения понятий «правовое состояние» и «правовой статус»//Вестник ЮУрГУ. 2013. Т.13. №3.
46. Овчинников О.А., Овчинников А.О. Административно-правовое регулирование миграционных процессов в России // Административное право и процесс.2011. № 9.
47. Основы миграционной политики: Учебно-методическое пособие / Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2010.
48. Паламарчук А. Задачи прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства // Законность. 2014. №1. С. 9 - 13
49. Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без

гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. №1.

50. Плаксина И.В. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

51. Попов И.А., Попова О.И. Совершенствование правового и организационного обеспечения противодействия незаконной миграции // Миграционное право. 2013. N 2.

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

53. Пресняков М.В., Васильев А.А. Получатели бесплатной юридической помощи в Российской Федерации // Закон. 2012. №11.

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

55. Пухова М.М., Дорошина И.П., Ходжаева И.Г. Теоретические основы миграции.// Транспортное дело в России. 2013. № 6.

56. Редких С.В. Понятие правового статуса: формально-правовой контекст.// Пробелы в Российском законодательстве. 2009. № 3.

57. Романова О.Б. Понятия «мигрант» и «переселенец»: теоретические особенности и социальная реальность // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2013. № 1 (21).

58. Рязанцев С.В. Формы временной миграции в России// Миграционное право. 2014. № 1.

59. Сандугей А.Н. Депортация: наказание или процедура // Административное право и процесс. 2005. N 1.

60. Сандугей А.Н. О международных стандартах административной деятельности в сфере миграции // Миграционное право. 2016. №2. С. 35 - 40.

61. Семенова А.В. Государственное управление в сфере реализации миграционной политики Российской Федерации: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2011.
62. Сизов И.Ю. Мигрант, иммигрант, эмигрант – требуется уточнение// Правовая идея. 2013. № 5.
63. Смашникова Т.Б. Выдворение незаконных мигрантов с территории Российской Федерации.// Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 4.
64. Смирнова Е.С. Регулирование конституционно-правового статуса иностранцев в советской и постсоветской России.// Россия и современный мир.2004. № 1.
65. Сухарникова А.В. Незаконная миграция и миграционный контроль в России.// Административное право и административный процесс. 2013. № 2.
66. Ткаченко М.Ф., Тер-Акопов А.А. Влияние трудовой миграции на расширение интеграционных связей на евразийском пространстве // Миграционное право. 2014. №1.
67. Токтаньязов А.Б. Незаконная миграция - отражение несовершенства законодательства // Миграционное право. 2012. № 3.
68. Тошев А.М. О структуре правового статуса личности // Публичное и частное право. 2013, № III (XIX).
69. Третьяков И.Е. Понятие, значение и виды правового статуса личности.//Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 4 (25).
70. Трухин А., Ковыльченко Д. Координирующая роль прокурора в противодействии незаконной миграции, экстремизму и правонарушениям в сфере федеральной безопасности // Законность. 2014. №1.
71. Трыканова С.А. Создание правовых механизмов нейтрализации нелегальной миграции в ЕС // Миграционное право. 2006. №3. С. 21 - 22.

72. Фаузер В.В. Теория и практика исследования миграционных процессов//Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. 2013. № 3.

73. Федорако А. Миграция населения: понятие, причины, последствия.// Журнал международного права и международных отношений. 2012. № 4.

74. Хуцишвили С. Особенности внутренней миграции населения // Интернет-журнал «Науковедение». 2011. № 1 (6).

75. Шатилов С.П. К вопросу о месте трудовой миграции в системе иных видов миграции.// Актуальные вопросы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2013. № 11-2.

76. Шевцова Т.В. Привлечение соотечественников в сибирские регионы страны в контексте реализации переселенческого проекта // Миграционное право. 2014. №1.

77. Шенгенские соглашения / Вступ. статья С.Ю. Кашкина и А.О. Четверикова. М.: Антэя, 2000; Профобразование, МЦУПЛ, 2000.

Ресурсы интернет:

78. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: <https://genproc.gov.ru/>

79. Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org/russian/documen /declarat/declhr.htm>.

80. Электронная библиотека ModernLib.Ru. [Электронный ресурс] URL: http://modernlib.ru/books/ioann_korol/ velikaya_hartiya_volnostey/read/.

81. Энциклопедический словарь конституционного права. [Электронный ресурс] URL: http://constitutional_law.academic.ru/222/ГАРАНТИИ_ПРАВ_И_СВОБОД_ЧЕЛОВЕКА_И_ГРАЖДАНИНА.