

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЦЕНТР
СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
И ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ
(ЦСПИИТ)



В.Ю. Леденева

Миграционная политика
в Российской Федерации

Учебное пособие

Москва

2023

УДК 314.15(075)
ББК 60.7я73
Л39

Ответственный редактор

М.А. Омаров

доктор политических наук, профессор
директор Центра социально-политических исследований
и информационных технологий РГГУ

Рецензент

Н.Г. Деханова

кандидат социологических наук, доцент
доцент кафедры социологии государственного управления
социологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

ISBN 978-5-7281-3317-9

© Леденева В.Ю., 2023
© Российский государственный
гуманитарный университет, 2023

Оглавление

<i>Введение</i>	7
<i>Глава 1.</i> Теоретико-методологические основы изучения миграции	9
1.1. Становление миграциологии как науки о миграции населения	9
1.2. Понятие миграции: определение и основные виды	12
1.3. Виды и классификация миграционных потоков ...	15
1.4. Научные подходы к анализу миграционных процессов	18
1.5. Понятие «миграционная политика»	28
<i>Глава 2.</i> Особенности миграционных процессов в постсоветский период	40
2.1. Миграционные процессы после распада СССР ...	40
2.2. Статистические данные по миграции в период с 1990 по 2000 гг.	42
2.3. Влияние миграционных процессов на демографическую ситуацию	45
2.4. Правовые основы государственной миграционной политики Российской Федерации, механизмы реализации, институциональное обеспечение	48
<i>Глава 3.</i> Нормативно-правовое регулирование современной миграционной политики в Российской Федерации	64
3.1. Внешняя трудовая миграция иностранных граждан	65
3.2. Приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации	71
3.3. Миграционный учет иностранных граждан	76

3.4. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом	81
3.5. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации 2012 и 2018 гг.	93
3.6. Предложения ГУВМ МВД по реформированию миграционного законодательства	102
<i>Глава 4. Социальная адаптация и интеграция мигрантов</i>	<i>114</i>
<i>Глава 5. Политика интеграции мигрантов в разных странах мира</i>	<i>142</i>
5.1. Законодательство в сфере миграции в Европейском союзе	142
5.2. Политика интеграции: проблемы интеграции мигрантов в Европе	149
5.3. Роль международного сотрудничества в развитии миграции	156
5.4. Интеграция иностранных граждан в Австралии и США	161
5.4.1. Австралия	161
5.4.2. США	165
<i>Заключение</i>	<i>173</i>
<i>Контрольные тестовые задания</i>	<i>176</i>
<i>Список источников и литературы</i>	<i>190</i>
<i>Терминологический словарь</i>	<i>193</i>

Введение

Миграционные процессы в последние годы характеризуются интенсивностью движения и приобретают более глобальные масштабы, становясь важнейшим фактором экономического, социального, политического и культурного развития населения всего мира, отдельных стран и регионов. Миграции – неотъемлемая часть истории человечества, они были во все эпохи, при всех политических режимах и на протяжении тысячелетий имели различный характер, вызывались самыми разнообразными причинами, принимали разные формы: завоевания чужих стран, как и насильственные выселения за пределы родины или бегство в поисках лучшей доли, – это и многое другое сопровождало развитие цивилизаций.

Миграционные процессы изменяют социокультурную среду современных обществ, трансформируют традиционно сложившиеся отношения как внутри государств, так и на межгосударственном уровне. Все это существенно повышает роль и значение международного и государственного регулирования миграционных процессов в интересах распределения и перераспределения миграционных ресурсов, поднимает статус миграционной политики государств на новый, более высокий уровень.

В настоящее время миграционная политика является одним из приоритетных направлений в политической деятельности многих государств, от законодательной и исполнительной ветвей государственной власти требуются взвешенные и научно обоснованные политические решения в сфере миграции, способные позитивно влиять на миграционную ситуацию и содействовать развитию территорий. Для этого государственные и муниципальные служащие, участвующие в формировании и проведении миграционной политики, должны обладать комплексными знаниями о миграционных процессах в мире и в конкретной стране, владеть передовым опытом государственного регулирования данных процессов. Этим во многом обусловлена необходимость разработки учебного пособия по основам миграционной политики, в котором был бы обобщен передовой опыт работы российских

и зарубежных государственных структур в сфере регулирования миграции населения.

В настоящее время миграция населения составляет предмет исследования многих наук: экономической географии и географии населения, демографии, социологии, политологии, экономики трудовых ресурсов, этнографии, региональной экономики и др. Однако большинство публикаций по миграции исследуют отдельные аспекты миграционной проблематики или дают характеристику миграционных процессов отдельных стран, регионов, носят узко профилированный характер. Фрагментарность в предметной области миграции населения не позволяет составить комплексного представления о ней. Это обстоятельство также актуализирует проблему разработки учебно-методического пособия по основам миграционной политики, в котором были бы обобщены и систематизированы научные представления о миграции населения, выработанные в рамках различных областей знаний.

Потребность в комплексном изучении миграционной политики существует не только у представителей органов власти, напрямую занимающихся этими проблемами, но также у представителей общественных институтов, организаций, специалистов в сфере государственного и муниципального управления, экономики, юриспруденции, социологии, психологии, культуры и ряда других сфер, вовлеченных непосредственно или косвенно в процесс регулирования миграционных потоков.

Таким образом, сложились объективные условия разработки учебно-методического пособия «Миграционная политика в Российской Федерации», на базе которого можно было бы обучать государственных служащих, занимающихся проблемами миграции, готовить из них высококвалифицированных специалистов по управлению миграционными процессами, способных на базе приобретенных знаний формировать и проводить в жизнь эффективную миграционную политику.

Материалы, изложенные в учебно-методическом пособии, апробированы в ходе работы с бакалаврами, магистрантами и аспирантами ведущих вузов Российской Федерации.

Глава 1

Теоретико-методологические основы изучения миграции

1.1. Становление миграциологии как науки о миграции населения

Ежеминутно миллионы людей находятся в постоянном движении: переезжают из одного места в другое (с различными целями, на разные сроки), меняют статус, переходя из одной социальной группы в другую (миграционный и социальный вид движения), помимо этого, также существует естественный вид движения – рождение, смерть, бракосочетание и развод. Наиболее сложным для понимания, определения и расчета является миграционное движение.

Первые попытки теоретического осмысления миграции и разработки классификаций миграционных процессов относятся к концу XIX в., когда английский ученый Е. Равенштейн сформулировал одиннадцать законов миграции и определил миграцию как «постоянное или временное изменение местожительства человека»¹.

Законы Е. Равенштейна:

- 1) больше всего миграций осуществляется на короткие расстояния;
- 2) миграция происходит постепенно, шаг за шагом;
- 3) миграции на большие расстояния направлены в основном в крупные торговые и промышленные центры;
- 4) каждому миграционному потоку соответствует контрпоток;
- 5) городские жители менее подвижны в миграционном плане, чем население сельских районов;

¹ *Ravenstain E.G.* The Laws of migration // Journal of the statistical society. Vol. 48. 1885. P. 167–227.

- 6) во внутренних миграциях более активны женщины, а в международной миграции более активны мужчины;
- 7) большинство мигрантов представлено взрослым населением, семьи редко мигрируют за пределы своей страны;
- 8) рост крупных городов в большей степени обусловлен миграцией населения, нежели естественным в них приростом;
- 9) масштабы миграции возрастают с развитием промышленности, торговли и транспорта;
- 10) большинство мигрантов из сельской местности направляются в крупные торговые и промышленные центры;
- 11) экономические причины миграции являются определяющими.

Е. Равенштейн говорил о том, что уровень различий между странами может оказывать стимулирующую роль на размеры и направления миграционных потоков, что основными причинами миграции являются экономические, и миграции присущ так называемый цепной характер. Сформулированные Е. Равенштейном миграционные законы позже модифицировались, проверялись на большом эмпирическом материале и стали основой моделирования миграции населения. Многие выводы, несмотря на то что прошло уже более 125 лет, до сих пор являются актуальными, хотя требуют некоторой корректировки с учетом сложившихся современных условий. С момента введения в научный оборот Е. Равенштейном термина «миграция» в рамках экономических наук начала формироваться наука о миграции, которая впоследствии получила развитие и стала называться «миграциология» – наука, изучающая миграционное движение населения. Основоположниками этого научного направления были российские ученые – Б.С. Хорев и В.А. Ионцев.

В развитии миграционной науки ученые выделяют несколько этапов, характеризующихся существенными различиями в методологии проводимых исследований:

- *дореволюционный* – со второй половины XIX в. до 1917 г. (Г.К. Гинс, В.Н. Григорьев, И.А. Гурвич, А.А. Исаев, А.А. Кауфман² и другие);

²Гинс Г.К. Переселение и колонизация. СПб., 1913. Вып. 2; Григорьев В.Н. Переселение крестьян Рязанской губернии. СПб., 1885;

- *советский период*, который распадается на *довоенную эпоху* 1920–1930-х гг. (В.П. Вощинин, С.Г. Струмилин, Г.Ф. Чиркин, И.Л. Ямзин³) и *послевоенный период*, продолжавшийся вплоть до начала 1980-х гг. (Ж.А. Зайончковская⁴, Т.И. Заславская⁵, И.С. Матлин⁶, А.В. Топилин⁷, Б.С. Хорев, В.Н. Чапек⁸);
- *эпоха перестройки* (1985–1991 гг.) и *постсоветский период* (1990-е гг.), в котором заметно различаются первое и второе пятилетия.

Миграциология – наука, изучающая вопросы перемещения в пространстве и во времени систем любой однотипной природы и особенности взаимодействия данных систем в процессе перемещения (преодоление порогов или границ как формально так и неформально выраженных) с окружающей средой и со средой изменившейся в результате появления новых агентов влияния на месте пребывания. Предмет миграциологии человека – эмиграция и иммиграция населения. «Процессу углубления знаний о народонаселении, миграции и миграционных процессах способствует их взаимосвязь с историей, политикой, социологией, экономикой, географией, этнографией, антропологией и другими науками,

Гурвич И.А. Переселение крестьян в Сибирь. СПб., 1888; *Исаев А.А.* Переселения в русском народном хозяйстве. СПб., 1891; *Кауфман А.А.* Переселение и колонизация. СПб., 1905.

³*Чиркин Г.Ф.* Очерк колонизации Сибири со второй половины XIX и начала XX века // Очерки по истории колонизации Севера и Сибири. Пг.: Ред.-Изд. Комитет Народного Комиссариата Земледелия, 1922. Вып. 2; *Ямзин И.Л., Вощинин В.П.* Учение о колонизации и переселенцах. М.; Л., 1926.

⁴*Зайончковская Ж.А.* Новоселы в городах. М., 1972.

⁵*Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л.* Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования. 1978. № 1.

⁶*Матлин И.С.* Моделирование размещения населения. М., 1975.

⁷*Топилин А.В.* Территориальное перераспределение трудовых ресурсов в СССР. М., 1975.

⁸*Хорев Б.С.* Городские поселения СССР. М., 1968; *Он же.* Проблемы городов. М., 1971; *Хорев Б.С., Чапек В.Н.* Проблемы изучения миграции населения. М., 1978.

которые в совокупности интегрируются в самостоятельную науку – миграциологию. Миграциология взаимодействует с другими науками, используя их методологические подходы, методы, добытые ими данные.

Современная миграциология считает, что основную роль в движении населения играют людские потоки, вызванные экономическими мотивами.

1.2. Понятие миграции: определение и основные виды

Термин «миграция» в переводе с латинского *migratio* означает «переселение»⁹. Миграция как явление многогранно, поэтому ученые-миграционологи до настоящего времени не пришли к единому мнению в отношении ее сущности, каждый автор отражает одну или несколько ее граней, не охватывая в целом данное явление. Более того, этот термин находит отражение и в других науках (например, миграция животных, миграция клеток, миграция металлов и т. п.).

Этимологически понятие «миграция» означает «переселение, перемещение». Однако в силу многоаспектности данного явления в современном обществе теоретические трактовки значения этого понятия гораздо расширились. Встречаются четыре подхода к определению миграции населения¹⁰.

1. Согласно наиболее широкой трактовке, к *миграции* относят все виды движения населения, имеющие общественную значимость, что включает не только все пространственные перемещения, но и текучесть кадров, их движение внутри предприятия, социальные перемещения. Отраслевое, профессиональное и иное движение, не будучи собственно миграцией, связано с ней, но лишь в том случае, если оно сопровождается территориальным перемещением.

⁹ *Переведенцев В.И.* Методы изучения миграции населения. М., 1975. С. 10–11.

¹⁰ *Рыбаковский Л.Л.* Стадии миграционного процесса. Вып. 5 // Миграция населения: [Колл. моногр.]. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001. С. 11.

2. Под *миграцией* может пониматься все многообразие пространственного движения населения независимо от его характера и целей. К нему относят переезды из одних населенных пунктов в другие, ежедневные поездки на работу или учебу за пределы места проживания, прибытие в тот или иной район на временные (в том числе сезонные) работы, поездки в командировки, отпуск и другие перемещения. Из миграции исключают те пространственные перемещения, которые совершаются в пределах одного и того же населенного пункта.

3. В *миграции* включают такие пространственные перемещения, совершающиеся между населенными пунктами, которые ведут к постоянной или временной смене места жительства, а также представляют собой регулярное двустороннее движение между местом проживания и местами работы и учебы. В этом определении нет возвратных, эпизодически совершающихся поездок из одних населенных пунктов в другие.

4. К *миграции* относят такой процесс пространственного движения населения, который, в конечном счете, ведет к его территориальному перераспределению. В этом случае отнесение пространственного перемещения к миграции определяется фактическим переселением из одной местности в другую. В результате переселения происходит соединение места жительства с местом приложения труда, учебы или иной деятельности в одном населенном пункте.

В настоящее время существует огромное количество определений термина «миграция», под которым каждый автор, употребляющий его, понимает иногда совершенно разные категории, связанные с территориальным движением на различных его стадиях.

Как писал в 1978 г. Л.Л. Рыбаковский, «ни одно понятие не имеет столько различных трактовок, как миграция». Спустя более чем 40 лет можно сказать, что число этих трактовок еще больше возросло. Термин «миграция» все более приобретает «универсальный» характер, в научном анализе обязательно требующий уточняющего признака – прилагательного¹¹.

Большинство ученых к миграции относят только те перемещения (передвижения), которые осуществляются между разными

¹¹ Введение в демографию / Под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. М.: ТЕИС, 2003. С. 304.

населенными пунктами (село, город, страна) и получили название «межпоселенные передвижения».

Здесь необходимо остановиться на таких ключевых понятиях, как «территориальное» и «миграционное» движения, которые очень часто отождествляются.

В качестве примера приведем некоторые определения термина «миграция».

1. *Миграция населения* – один из самых многоаспектных социальных процессов, который имеет большое демографическое, социологическое, этнографическое и другие значения.

Миграция населения – это *один из видов мобильности*, а именно – *пространственная мобильность*. В самом широком смысле слова под миграцией населения понимается совокупность всяких перемещений людей в пространстве. В этом смысле часто говорят о ежедневных миграциях населения города, передвижениях к месту работы и обратно; в торговые, развлекательные учреждения и т. д.; о сезонных миграциях, связанных с отдыхом населения, и пр.

В более узком и специальном значении слова под миграцией населения понимается *совокупность переселений людей*, т. е. таких их перемещений по территории, которые неразрывно связаны со сменой ими мест жительства *на относительно продолжительный срок*¹².

2. *Миграция* – это *выезд за границу* из страны (или района) своего постоянного проживания *с любыми целями*, кроме туризма и отдыха, *в течение последних 20 лет на срок более 7 дней*. Это определение носит преимущественно экономический характер и подразумевает получение материальной выгоды в результате миграции.

3. *Миграция* – *одна из форм движения населения*, при которой *перемена места жительства на более или менее значительное расстояние и время* сопровождается общественно значимыми экономическими, социальными, демографическими и другими последствиями (позитивными и негативными, явными и скрытыми, текущими и долгосрочными и т. д.).

4. *Миграция населения* – *перемещение населения между странами*.

¹² *Переведенцев В.И.* Методы изучения миграции населения. С. 8–9.

Рассматривая миграции лишь как территориальные перемещения населения, следует заметить, что они весьма различны и по расстоянию между местом выхода и местом вселения, и по статусу тех объектов, между которыми происходят перемещения мигрантов, и по срокам, на которые перемещаются люди, и по целям, которые они при этом преследуют. Перемещения могут совершаться добровольно, принудительно и вынужденно. В их основе могут лежать экономические, экологические, социальные, политические, религиозные и иные факторы. Миграции могут различаться не только в зависимости от обуславливающих их факторов, но и от направлений, целей и т. д., что и создает многообразие определений миграции населения.

В современном понимании большинство ученых рассматривают миграцию в общем плане, в широком и узком смыслах. *В широком смысле миграция представляет собой пространственную мобильность населения, перемещения людей в пространстве; в узком – переселения людей, связанные со сменой ими мест жительства на относительно продолжительный срок*¹³.

Из определений видно, что миграционные потоки неоднородны по составу и содержанию, они могут качественно отличаться друг от друга, в связи с чем возникла потребность классификации миграций.

1.3. Виды и классификация миграционных потоков

Классификация миграций. Миграции различают по следующим признакам:

- по масштабам – на внешнюю, или международную (между странами), и внутреннюю (внутри страны);
- по направленности миграционных потоков – на *эмиграцию* (выезд населения из страны) и *иммиграцию* (въезд населения в страну);
- по видам миграции – на *безвозвратную* (переселение на постоянное место жительства) и *возвратную* (временную). В структуру *возвратной* миграции входит *трудовая* миграция, в рамках *возвратной* миграции рассматривают:

¹³Там же.

- *долгосрочную* (мигранты выезжают в другую страну на срок более одного года);
- *сезонную* (связанную с сезонными работами);
- *маятниковую* (челночные миграции);
- *эпизодическую* (туристические поездки, поездки на отдых, лечение, разного рода командировки и т. д.).
- по форме миграции различают:
 - *добровольную* (решение на миграцию мигрантом принимается свободно);
 - *вынужденную* (решение принимается под давлением обстоятельств, вызванных наличием угрозы для жизни мигрантов);
 - *законную* (осуществляемую в рамках международного права и нормативной правовой базы страны, принимающей мигранта);
 - *незаконную* (обусловленную выходом мигрантов из правового пространства).

Особым видом международной миграции населения являются:

- *интеллектуальная эмиграция* («утечка умов»);
- *интеллектуальная иммиграция* («приток умов») – «выезд (въезд) высококвалифицированных специалистов на постоянное (как правило, с изменением гражданства) или временное (на длительный срок по контрактам на работу) проживание»¹⁴.

В рамках интеллектуальной миграции выделяют:

- *академическую* (миграцию ученых);
- *образовательную* (учебную).

По мотивам:

- *экономические* (трудовые миграции);
- *политические*;
- *религиозные*;
- *семейно-бытовые* и др.

Имеются и другие классификационные признаки деления миграции.

¹⁴ Народонаселение: Энциклопедический слов. / Гл. ред. Г.Г. Меликьян; ред.: А.Я. Кваша, А.А. Ткаченко, Н.Н. Шаповалова, Д.К. Шелестов. М.: Большая Российская энциклопедия, 1994. С. 540.

Необходимость классификации миграции во многом обусловлена потребностью государств регулировать миграционные потоки, проводя конкретную миграционную политику. От того, насколько правильно и полно классификаторы будут отражать реальные потоки миграции, во многом зависит выбор стратегии и тактики миграционной политики и, в конечном счете, ее эффективность.

Масштабы миграции ежегодно увеличиваются. Более разнообразными становятся потоки мигрантов (трудовая миграция, нелегальная миграция, учебная, бизнес-миграция, миграция с целью смены гражданства и т. д.). По консервативным оценкам, численность **внутренних** мигрантов составляет порядка **740 млн чел.**, что почти в четыре раза превышает число **международных** мигрантов. Общая численность международных мигрантов, т. е. лиц, проживающих за пределами стран их рождения в 2020 г. составила 281,7 млн человек, или 3,7% от общей численности мирового населения¹⁵, увеличившись со 103 млн человек в 1990 г. и 173 млн – в 2000 г.¹⁶ При этом в возрастной структуре мигрантов доля населения в трудоспособном возрасте выше, чем в структуре населения немигрантского происхождения. В настоящее время число этих стран возросло почти вдвое.

Большая часть перемещений происходит внутри своей собственной страны. Среди лиц, пересекающих национальные границы, лишь треть с небольшим – менее 70 млн человек – переезжают из развивающихся стран в развитые.

¹⁵ Данные МОМ. URL: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020-russian> (дата обращения 21.12.2022).

¹⁶ Щербакова Е. Международная миграция по оценкам ООН 2020 года // Демоскоп. Weekly. 2021. № 889–890. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2021/0889/barom02.php> (дата обращения 21.12.2022).

1.4. Научные подходы к анализу миграционных процессов

Миграция населения представляет собой сложное многоаспектное явление, причины и последствия которого рассматриваются в контексте других социальных, экономических, демографических, политических процессов, что предполагает необходимость комплексного подхода в ее изучении. При этом трудно назвать еще какое-либо демографическое или социально-экономическое явление, в отношении которого к настоящему моменту появилось столь много различных определений.

Научных направлений, теорий и концепций, изучающих миграцию, миграционные потоки, факторы, закономерности, последствия, миграционное поведение, причины миграции, разработано достаточно много, однако надо признать, что до сегодняшнего дня не существует обобщающих миграционных теорий, также нет и науки, изучающей в комплексе миграционные процессы. Это связано в первую очередь с многоаспектностью данного явления, предметом и объектом изучения миграции занимаются разные науки. Несмотря на это, существует базовая классификация подходов, являющаяся основой наиболее известных научных концепций и теорий, в том числе и современных.

Различные теоретические концепции миграции получили свое развитие в рамках целого ряда научных дисциплин: демографии, экономики, политологии, истории, социологии, антропологии, географии и т. д.

На сегодняшний день в отечественной научной литературе разработана классификация, включающая 17 основных научных подходов в изучении миграции населения, которые, в свою очередь, объединяют 45 научных направлений, теорий и концепций, 15 из них приходится на экономический подход, 5 – на социологический, 4 – на миграционный, 3 – на демографический, 2 – на исторический, типологический, политический и по одному – на остальные девять подходов¹⁷.

¹⁷ *Ионцев В.А.* Классификация основных теоретических подходов в изучении миграции населения. Миграция в России: Хрестоматия: В 3 т. РСМД. 2013. С. 63.

В классификацию были включены в первую очередь те направления, которые достаточно разработаны и широко используются в современном анализе, причем как в отечественной, так и в зарубежной литературе.

Предваряя классификацию подходов, необходимо отметить некоторые существенные особенности.

Во-первых, в качестве одного из самостоятельных подходов рассматривается методологический, хотя собственно методы анализа (особенно математическое моделирование) используются многими теориями и направлениями. Тем не менее включение в данную классификацию методологического подхода обеспечивает полноту картины и ее единство, а главное, разработка самих методов построения тех или иных моделей миграции является на современном этапе важнейшим самостоятельным теоретическим направлением.

Во-вторых, данная классификация в определенной мере носит условный характер. Отдельные теории и концепции могут соответствовать разным подходам, как, например, теория «притяжения – выталкивания». Кроме того, некоторые авторы могут быть вписаны сразу в несколько направлений. Далеко не все исследователи миграции нашли отражение в данной классификации, что нисколько не умаляет их научных результатов.

В-третьих, не все научные подходы вошли в классификацию, это связано с тем, что за последние годы появилось много новых концепций и теорий, их число составило 63, например, наполовину увеличился социологический подход к классификации. Выделяя ту или иную теорию, необходимо учитывать разработанность теории, широту ее использования в современном анализе миграции как у нас в стране, так и за рубежом. В частности, недостаточно широко разработана социологическая теория миграционных потоков по вертикальному и горизонтальному признаку – «теория рациональных ожиданий».

Тем не менее предлагаемая классификация дает относительно полную картину изучения миграции населения, в первую очередь международную миграцию.

Экономический подход является одним из основных при исследовании миграции уже в течение столетий и объединяет 15 направлений, теорий, концепций.

Меркантилизм – одно из первых западных научных направлений, включивших в исследования международную миграцию населения. Рассматривая обладание деньгами (золотом) и рост населения, как источник процветания и силы государства-нации, такие авторы, как Т. Ман, Ж.-Б. Кольбер и другие, отдавали приоритет привлечению иностранных рабочих, особенно ремесленников, делая акцент на запрещении эмиграции своих граждан¹⁸.

Классическая концепция рассматривала международные и внутренние трудовые миграции. Главный постулат авторы концепции (А. Смит, Д. Рикардо, А. Маршалл и другие) видели «во взаимовлиянии и взаимодополняемости экспорта капитала и рабочей силы»¹⁹.

Мальтузианство – теория, в которой в первую очередь речь идет о концепции «оптимума населения», ставшей основой для многих исследований по миграции. Основоположителем теории был Т. Мальтус. Основные представители: П. Эрлих, Л. Баттести²⁰.

Марксизм также рассматривал миграции как одну из характеристик населения: миграционная подвижность населения тесно связана с уровнем развития производительных сил общества и меняется под воздействием их эволюции; развитие капиталистического мирового хозяйства порождает взаимозависимость «отливов и приливов рабочей силы», обусловленных различиями

¹⁸ Ман Т. Рассуждение о торговле Англии с Ост-Индией. 1621; *Он же*. Богатство Англии во внешней торговле, или Баланс нашей внешней торговли как регулятор нашего богатства. 1664; *Благосветлов Г.Е.* Кольбер и система его // Журнал «Русское слово». 1860. № 2; *Neumarck A.* Colbert et son temps. П.: E. Dentu, 1877.

¹⁹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / Вступ. ст. и коммент. В.С. Афанасьева. М.: Изд-во соц.-экон. лит-ры, 1962. 684 с.; *Он же*. Исследование о природе и причинах богатства народов (книги I–III) / Пер. с англ., вводная ст. и коммент. Е.М. Майбурда. М.: Наука, 1993. 572 с.; *Рикардо Д.* Начала политической экономии и налогового обложения. 1817.

²⁰ *Мальтус Т.* Опыт о законе народонаселения или изложение прошедшего и настоящего действия этого закона на благоденствие человеческого рода, с приложением нескольких исследований о надежде на отстранение или смягчение причиняемого им зла. СПб.: Тип. И.И. Глазунова, 1868.

в степени ее эксплуатации, условий труда и заработной платы, что и составляет действительную основу международной миграции рабочей силы²¹.

Неоклассическая теория ориентирована на исследование международной и внутренней трудовой миграции. На макроуровне международная миграция объясняется разницей в уровнях зарплаты в разных странах и движением рабочей силы в страны с высокой зарплатой и обратным движением капитала. На микроуровне территориальная мобильность не рассматривается как таковая, а выступает лишь как средство достижения определенных целей. При этом преимущества (или издержки) миграции измеряются с точки зрения чистой отдачи на индивидуальном уровне (А. Леви²², Л. Сжаастад, Ж. Харрис, М. Годаро, Д. Массей²³ и другие).

Кейнсианство, получившее название по имени основоположника этой теории Д.М. Кейнса, также уделяло большое внимание трудовой миграции. По мнению Д. Кейнса, рыночной экономике несвойственно равновесие, обеспечивающее полную занятость. Кейнсианство впервые рассматривает макроэкономику как отдельную экономическую теорию и признает, что мировой рынок, и в первую очередь мировой рынок труда, формирующийся в результате международной миграции рабочей силы, является ареной столкновения противоречивых национальных интересов²⁴.

Теория «человеческого капитала» исследовала все виды миграции, включая вынужденную, на микроуровне – индивид, домохозяйство. Авторы и сторонники этой теории (Г. Беккер и др.) рассматривали миграции как инвестиции в «человеческий капитал», направленные на повышение доходов, уровня образования и т. д.²⁵

²¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1–50. М., 1955–1981; Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М.: Изд-во полит. лит-ры, 1967.

²² Годаро М.П. Экономическое развитие: Учеб. для экономических вузов: Пер. с англ. М.: Экон. фак. МГУ, ЮНИТИ, 1997. 667 с. ISBN: 5-85173-063-3 (рус.), 0-582-23160-4 (англ.).

²³ Massey D.S. Social structure, household strategies, and the cumulative causation of migration. *Population Index*, 56 (1), 1990, pp. 3–26.

²⁴ Skidelsky R. John Maynard Keynes (in 3 vols.). New York, 1983, 1992, 2000. Сокр. версия: John Maynard Keynes 1883–1946: *Economist, Philosopher, Statesman*. New York: Macmillan, 2004. 800 p.

²⁵ См.: Беккер Г. Экономическая теория. 1971.

Мировое хозяйство, или *теория «мировых систем»*. Согласно данной теории миграция чаще всего возникает между бывшими колониальными державами и их колониями, чему способствуют культурные, лингвистические, административные и прочие связи между ними. Теория утверждает, что, проникая в развивающиеся регионы (страны), расширяющийся мировой рынок действует как катализатор для международной миграции.

Новый международный экономический порядок. Суть данной концепции заключается в разработке «механизма более полной и справедливой компенсации» развивающимся странам эмиграции со стороны развитых стран иммиграции за использование иностранной рабочей силы, и в первую очередь высококвалифицированных кадров. Акцент делается на предложении иностранной рабочей силы и возмещении всех издержек, связанных с ее перемещением и использованием в стране въезда, даже если речь идет о временной трудовой миграции.

Демографический подход объединяет три научные теории.

Общая теория народонаселения, основоположником которой был французский ученый А. Сови²⁶. В России она активно разрабатывалась в МГУ им. М.В. Ломоносова Д.И. Валентеем, А.Я. Квашой и другими демографами. Общая теория народонаселения, в основе которой лежит комплексный, междисциплинарный подход, миграцию населения определяет, с одной стороны, как чисто демографический процесс, прямо воздействующий на воспроизводство населения, его возрастнополовую структуру и другие изменения в демографическом развитии, с другой – как многогранное явление, имеющее экономический, политический, географический и другие аспекты, способные оказывать косвенное влияние на демографическое развитие с учетом изменений, происходящих в обществе²⁷.

²⁶ Сови А. Общая теория населения. М.: Прогресс, 1977.

²⁷ См.: Теория и политика народонаселения. М.: Высшая школа, 1967. 184 с.; Валентей Д.И., Зверева Н.В. Изучение народонаселения: вопросы методологии. М.: Изд-во МГУ, 1987. 156 с.; Народонаселение. Современное состояние научного знания / Под ред. Д.И. Валентея, А.С. Первушина. М.: Изд-во МГУ, 1991. 231 с.; Кваша А.Я. О некоторых инструментах демографической политики. М.: Наука. 1968. С. 64–78. См.: Кваша А.Я. Демографическая политика в СССР. М.: Финансы и статистика, 1981. 200 с.

Демографический переход представляет собой научный подход, основанный на концепции «демографического перехода» А. Ландри, Ф. Ноутстейна²⁸ и других, рассматривавших не только рождаемость и смертность, но и органично включающих миграцию, так как наряду с другими демографическими процессами, с которыми она тесно взаимосвязана, миграция также последовательно изменяется при переходе от доиндустриальной к постиндустриальной экономике.

Миграционный подход включает четыре научные концепции.

Мобильный переход. Основная идея данной концепции, которую можно рассматривать как элемент теории демографического перехода, заключается в том, что существуют четко выраженные закономерности в увеличении территориальной мобильности, происходящие поэтапно, и эти закономерности представляют существенный элемент процесса модернизации. При этом под территориальной мобильностью понимают все многообразие территориальных передвижений независимо от расстояния и времени.

Миграционный переход является частным случаем мобильного перехода. Концепция миграционного перехода основное внимание уделяет международной безвозвратной миграции, изменениям, которые в ней происходят по мере социально-экономического развития, и ее роли в демографическом развитии на различных стадиях перехода от аграрного к индустриальному обществу²⁹.

Миграциология – научное направление, разрабатываемое отечественными учеными³⁰. Главная идея данного научного направления заключается в разработке общей теории миграционной подвижности населения, базирующейся на комплексном подходе в ее изучении и законе подвижности населения, в соот-

²⁸См.: The Future Population of Europe and the Soviet Union: Population Projections, 1940–1970 / F.W. Notestein, I.B. Taeuber, K. Dudley [et al.]. Geneva: League of Nations, 1944. 320 p.

²⁹*Шанаров А.Е.* Социальная мобильность: проблемы политического регулирования: Моногр. Архангельск: Архангельский гос. техн. ун-т, 2008.

³⁰*Хорев Б.С.* Проблемы изучения миграции населения. М.: Мысль, 1978. *Ионцев В.А.* Международная миграция. М., 2001.

ветствии с которым миграционное движение по мере общественного прогресса все более становится социально-экономической необходимостью и в целом, как правило, усиливается.

Концепция трехстадийности миграционного процесса разработана Т.И. Заславской, Л.Л. Рыбаковским и другими. Суть концепции заключается в выделении в миграционном процессе трех взаимосвязанных стадий: первая – исходная, подготовительная стадия, в ходе которой происходит формирование территориальной подвижности и принимается решение о миграции; вторая – основная стадия, в ходе которой происходит сам процесс переселения населения; третья – завершающая стадия, в ходе которой происходит процесс приживаемости (адаптации) мигрантов в новом населенном пункте или стране въезда³¹.

Социологический подход включает несколько научных направлений, которые в основном разрабатывались зарубежными учеными.

«Притяжение-выталкивание» (*pull-pull*) – концепция, при которой миграция рассматривается как функция относительной привлекательности стран выезда и въезда, а наличие препятствий, возрастающих с увеличением расстояния между этими странами, в качестве ограничения миграционных процессов. При этом в странах эмиграции, как правило, выделяется роль «выталкивающих» факторов, которые рассматриваются как определяющие в миграционном движении, в странах иммиграции, наоборот, подобная роль отводится «привлекающим» факторам.

Миграционная система связей (сетей), или теория «миграционной цепи». В ее основе лежит понятие «сообщество мигрантов», которое включает в себя межличностные отношения, связывающие мигрантов, бывших мигрантов и других людей в странах выезда и въезда, и охватывающие не только родственные, но и дружеские связи и отношения, обусловленные таким фактором, как мигранты-земляки. В результате по прохождении некоего критического порога социальная миграционная структура автономно поддерживает миграционный процесс.

³¹Заславская Т.И. Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. М.: Дело, 2002; Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: Моногр. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. М., 2001. 159 с.

Культурологическое направление опирается на основную посылку о том, что миграция происходит в контексте взаимодействующего процесса между людьми двух разных стран и в рамках пространства, включающего в себя обе стороны. При этом авторы исходят из предположения, что социальное взаимодействие происходит в рамках рынка рабочей силы, который по своей природе интернационален.

Ассимиляционная теория основывается на принципе однолинейности процесса адаптации иммигрантов к обществу страны въезда. Ассимиляционная теория есть частный случай более общей функционалистской парадигмы в социологии, применяемой к вопросам иностранных меньшинств.

Концепция мигрантофобии (этническая миграция) анализирует взаимодействия этнических мигрантов и населения принимающего сообщества в стране, которые могут привести к формированию агрессивной формы взаимодействия с применением насилия³².

Политический подход включает два направления: собственно политическое и институционализм.

Политическое направление рассматривает международную миграцию, в частности, как взаимодействие между государствами, при котором происходит передача юрисдикции, так как мигранты, прекращая быть членами одного общества, становятся членами другого. Мир при этом рассматривается как множество индивидов, которые, используя возможность выбора, желают максимизировать свое благосостояние, включая возможность переехать из одной политической юрисдикции в другую.

Институциональная теория видит усиление миграционных процессов через развитие различного рода организаций (государственные структуры, общественные, коммерческие, различные международные организации), оказывающих помощь и разнообразные услуги потенциальным и реальным мигрантам.

В рамках социологии формируется *конфликтологическое направление* изучения миграции, которое активно использует данные психологии, экономической теории, демографии, культурологии, теории управления, политологии, синергетики. Один

³² *Петров В.Н.* Миграция населения и этнические мигранты в современной России. Краснодар: Изд-во Кубанского гос. ун-та, 2004. 265 с.

из основоположников конфликтологического направления в социологии в России, руководитель Центра конфликтологии РАН А.В. Дмитриев рассматривает общество «не как постоянно гладко функционирующая система, а как система, занимающая особое место в пределах неизбежных притязаний групп, сопровождающихся перемириями и столкновениями»³³. Развитие не может проходить без конфликтов, по крайней мере без их учета, использования, нейтрализации. Конфликты могут обращаться во благо³⁴.

Социологическая парадигма, а в ее рамках конфликтологический подход показывает противоречия переселенцев с новой социальной средой, приводящие к отклонениям от нормы (дезадаптация, дезинтеграция, девиация), необходимость компенсаций, корректировок, предупреждений этих отклонений с помощью работы как с самими мигрантами, так и с населением принимающих сообществ. Миграции – это, с одной стороны, разрыв определенных групп людей со «своими» территориальными, экологическими, антропологическими, социокультурными, производственными идентичностями, с другой стороны, взаимодействие с «чужими» идентичностями на новой территории.

Географический подход представляет собой не что иное, как *географическое направление* в исследовании миграционных процессов. Оно широко разрабатывалось как зарубежными, так и отечественными учеными. Среди последних В.В. Покшишевский, Б.С. Хорев, В.Н. Чапек и другие. Возможно, это одно из первых научных направлений, наряду с экономическим, внесших огромный вклад в изучение миграции. По сути именно ученые-географы заложили основы миграциологии. Примерно с середины 1960-х гг., особенно с развитием географии населения, экономической географии, во внимание принимаются социальные, экономические и другие факторы. Именно в рамках этого подхода получили развитие такие методы анализа миграционного движения, как графический и картографический, разрабатывались первые миграционные модели.

³³ Дмитриев А.В. Конфликтное измерение. 2-е изд. М.: Альфа-М., 2006. С. 10.

³⁴ Акмалова А.А., Катицын В.М. Социальная работа с мигрантами и беженцами. М.: Инфра-М., 2009.

Исторический подход включает *историческое направление*, которое можно, по существу, разделить на несколько крупных направлений: историю миграционного движения, собственно историческое направление (объясняющее роль и значение миграции для отдельных государств, регионов и мира в целом) и историю развития научных взглядов на миграцию. Надо отметить, что исторический подход и его методы широко принимаются во внимание при анализе миграции в рамках многих других подходов и соответственно тесно с ними взаимосвязаны, ибо нельзя понять настоящее, не зная прошлого.

Этнографический подход представлен *этнографическим*, или *этнологическим*, направлением. Глубокие исследования в данном направлении принадлежат В.И. Козлову, С.И. Бруку, В.А. Тишкову, А.В. Топилину и другим³⁵.

Основная идея этого направления заключается в изучении миграции по этническому признаку, выделении определяющей роли того или иного этноса в миграционных потоках и его воздействия на социально-экономическое и культурное развитие различных народов и диаспор. В 90-е гг. XX в. в связи с усилением вынужденной миграции большое внимание уделялось ее этническим особенностям, в частности миграции русских.

Психологический подход. В рамках данного подхода можно выделить несколько направлений – стратификационная теория человеческого поведения, концепция совокупной мотивации и др. Но все их можно объединить одним понятием – *мотивационное (поведенческое) направление*, поскольку в большей или меньшей степени они касаются разнообразных мотивов, которыми руководствуются мигранты на всех стадиях миграционного процесса и изучение которых приобретает все большее значение³⁶.

Подводя итог анализу научных подходов, можно сделать вывод: международная миграция населения является одним из немногих, а возможно, и единственным, общественным явлением,

³⁵Топилин А.В. Миграционные процессы и их влияние на этнонациональный состав населения союзных республик // Миграция населения. М., 1992. С. 32–47; Вынужденные мигранты: Интеграция и возвращение / Отв. ред. В.А. Тишков. М., 1997. 308 с.

³⁶См.: Гуревич А.Я. История психологии // Психологический журнал. 1991. № 4.

которое выступает объектом очень большого числа наук: экономики, социологии, политологии, географии, демографии, антропологии, психологии, юриспруденции, истории и других и анализ которого уже изначально предполагает комплексность в его изучении. Главным является экономический подход, основанный на причинах миграции населения, которые связаны с поиском новой работы, большей зарплаты и обеспечением материальных потребностей.

Проведенный анализ существующей зарубежной и отечественной научной литературы позволяет выделить основные проблемы, находящиеся в центре внимания современных миграционных процессов. К таковым можно отнести: проблемы, связанные с комплексным изучением феномена миграции как международного явления, влиянием миграционных социальных сетей на формирование отношений мигрант – мигрант, мигрант – общество, мигрант – государство; изменения структуры современного российского общества; воздействие миграции на развитие институтов гражданского общества; адаптационные ресурсы мигрантов в контексте формирования миграционной политики.

1.5. Понятие «миграционная политика»

В научном сообществе не сложилось единого мнения относительно того, что именно следует понимать под термином «миграционная политика», поэтому раскроем данное понятие, используя более общую категорию политологии «политика».

Политика – это «деятельность государственных органов, политических партий, общественных движений, организаций и их лидеров и др. в сфере отношений между большими социальными группами, нациями и государствами, направленная на мобилизацию их усилий с целью завоевания политической власти или ее упрочения специфическими методами»³⁷. Данное определение носит общий характер и касается большинства аспектов многогранной политической деятельности.

³⁷ Общая и прикладная политология: Учеб. пособие / Под общ. ред. В.И. Жукова, Б.И. Краснова. М.: МГСУ, 2001. С. 64.

Миграционная политика составная часть политики вообще, ее характерной чертой является дуальная сущность – миграционная политика проводится одновременно в двух сферах: регулирования миграционных процессов и миграционных отношений (мигрант – государство, мигрант – муниципальная власть, мигрант – бизнес-структуры, мигрант – принимающее общество, мигрант – работодатель и др.).

Принимая во внимание эти обстоятельства, можно сформулировать логическое определение миграционной политики.

Миграционная политика – это деятельность международных организаций, государственных органов, политических партий, органов муниципальной власти, общественных движений и организаций и их лидеров и др. по регулированию миграционных процессов и отношений посредством использования механизмов политической власти в интересах реализации наиболее значимых общественных потребностей. К числу таких потребностей можно отнести социально-экономическое развитие территорий, обеспечение национальной безопасности и правопорядка и др. Миграционная политика характеризуется осмысленным политическим курсом субъекта политики, проводимым в соответствии с выработанной идеологией, целями, задачами, со сложившейся политической, экономической и социальной обстановкой, с использованием определенных организационных средств. Миграционная политика формируется на основе стратегического прогноза возможного развития событий в сфере миграции и предполагает минимизацию общественных рисков при ее проведении. Основная сложность формирования миграционной политики заключается в том, что она ориентирована на регулирование большого разнообразия миграционных потоков, а также различных по составу и содержанию миграционных отношений (государство – мигранты, органы муниципальной власти – мигранты, мигранты – местное население, мигранты – мигранты, мигранты – бизнес-структуры и т. д.), учитывая при этом большое количество разнородных социальных факторов, прогнозы экономистов и демографов и возможные изменения общественных настроений, которые порой трудно предсказать. Все это выдвигает *требования к миграционной политике*: иметь системный характер, обладать признаками целостности, отражать все без исключения фраг-

менты миграционной ситуации и миграционных отношений, увязывать проблемы в сфере миграции и пути их решения в единую политическую конструкцию.

Объектами миграционной политики выступают в первую очередь миграционные процессы и миграционные отношения, к ним также можно отнести непосредственно мигрантов, организации, «бизнес-структуры» и личности, принимающие мигрантов и входящие с ними в миграционные отношения.

Субъектами миграционной политики (акторами) являются органы государственной и муниципальной власти, общественные институты и люди, принимающие участие в разработке и реализации миграционной политики. К ним также относятся органы законодательной, исполнительной и судебной власти на федеральном и региональном уровнях, местные органы власти, ведающие соответствующим кругом вопросов. Кроме того, к субъектам миграционной политики относятся глава государства и обеспечивающий его работу аппарат (в России это Администрация Президента Российской Федерации).

В современном мире вопросы миграции являются не только прерогативой государства, но и сферой деятельности неправительственных организаций и организаций коммерческого сектора, общественных объединений. В этой связи политические партии и общественные организации, имеющие представителей во власти или обладающие возможностью существенно влиять на политические решения в сфере миграции, также можно отнести к субъектам миграционной политики.

Сами мигранты тоже могут рассматриваться как субъекты миграционной политики, так как они создают организации и институты, влияющие на миграционные процессы и миграционную политику государства. Их требования часто учитываются органами государственной власти в проводимой миграционной политике.

Основная тяжесть работы по формированию и реализации миграционной политики ложится на плечи государственных служащих соответствующих ведомств, поэтому от уровня их квалификации и умения взаимодействовать друг с другом и с другими субъектами политической деятельности во многом зависит эффективность миграционной политики.

Основные принципы миграционной политики.

1. *Принцип целостности и системности государственной миграционной политики* – охват всех сторон миграционной политики: государственное регулирование эмиграции и иммиграции, внешней и внутренней миграции, безвозвратной и трудовой иммиграции; беженцы; образовательная и академическая миграция; воссоединение семей и т. д.

2. *Принцип сбалансированности миграционной политики* – наличие баланса между различными видами миграционной политики: иммиграционной, эмиграционной, внутренней миграции. Несбалансированность этих видов политики, ориентация в основном на иммиграцию при отсутствии эмиграционного сдерживания ведет к негативному эффекту – перекачке миграционных ресурсов из-за рубежа на территории вселения, затем оттуда – в Москву и С.-Петербург и обратно за рубеж, а также к исходу молодежи из нашей страны.

3. *Принцип районирования миграционной политики.* Миграционная политика государства должна быть привязана к регионам, учитывать их особенности. В субъектах государства складываются различные социально-экономические условия, требующие дифференцированного подхода к регулированию миграции. Поэтому целесообразно формирование региональной миграционной политики (субъектов Федерации), основанной на миграционной политике федерального центра, возможность реализации разноректорных политических курсов субъектов.

4. *Принцип адаптивности миграционной политики,* предполагающий ее гибкость и адаптацию к изменяющейся обстановке. Его реализация означает использование двух уровней планирования политической деятельности – *стратегического и тактического.* Стратегические концептуальные положения задают широкоформатные политические установки на долговременную перспективу, а тактические – на кратковременную. В случае непредвиденного изменения ситуации использование такого подхода обеспечит оперативную коррекцию государственной политики в рамках тактических установок, не затрагивая выбранной стратегии.

Цели и задачи миграционной политики.

Страны современного мира отличаются друг от друга по проводимому курсу миграционной политики, и тем не менее в ней просматриваются общие цели.

Основная цель миграционной политики – регулирование специфическими методами и инструментами миграционных процессов и отношений в интересах обеспечения социально-экономического развития общества и правопорядка.

В соответствие с данной целью в миграционной политике реализуются следующие основные *задачи*:

- 1) формирование качественной миграционной нормативно-правовой базы и своевременная ее коррекция;
- 2) регулирование внутривластных отношений с институтами и организациями, воздействующими на миграцию;
- 3) регулирование рынка труда в интересах удовлетворения потребностей экономики и социальной сферы принимающей страны;
- 4) развитие международных отношений и международного сотрудничества в сфере миграции;
- 5) содействие решению демографических проблем в принимающем государстве;
- 6) обеспечение законности и правопорядка в отношениях между государством, мигрантами, организациями и принимающими обществами – профилактика конфликтов между мигрантами и принимающими сообществами и их своевременное разрешение.

Эффективность миграционной политики во многом зависит от механизмов ее реализации. Основными механизмами являются:

- международное сотрудничество с международными правительственными и неправительственными организациями по вопросам регулирования миграции населения;
- международное сотрудничество с интеграционными объединениями и с зарубежными странами по вопросам миграции;
- формирование национальной миграционной нормативно-правовой базы, ее совершенствование;
- институционализация миграционной политики;
- правовое сопровождение миграционной политики;
- мониторинг миграционной ситуации;
- разработка государственных проектов и программ в сфере миграции;

- взаимодействие органов государственной исполнительной власти по вопросам миграции;
- вовлечение структур гражданского общества в процесс государственного регулирования миграции населения;
- учет, контроль и надзор в сфере миграции;
- правоприменительная практика в сфере миграции и др.

В условиях глобализации миграционная политика строится с учетом реалий современного глобального мира. Национальная миграционная политика существенно дополняется наднациональным регулированием, поэтому важным аспектом миграционной политики становится активное участие государства в формировании международного миграционного права.

Миграционная политика современных государств существенно различается по направленности и содержанию, в связи с чем целесообразно привести типологию миграционной политики.

По отношению к политической власти все субъекты миграционной политики можно разделить на две группы. Одни непосредственно формируют и проводят (самостоятельно или во взаимодействии с другими субъектами) миграционную политику. К ним относятся: международные правительственные организации; государственные институты и органы, наделенные полномочиями осуществлять миграционную политику; политические партии, пришедшие к власти, а также органы муниципальной власти. Все они наделены политической властью и в рамках имеющихся полномочий могут непосредственно осуществлять миграционную политику.

Другие субъекты – неправительственные организации, политические партии, не вошедшие во власть, общественные объединения и др., не обладающие рычагами политической власти и не наделенные властными полномочиями, могут лишь оказывать влияние на политическую власть в интересах изменения или поддержания проводимой властью миграционной политики. Такие субъекты как бы опосредованно проводят миграционную политику.

Все это позволяет говорить о том, что миграционная политика – сложносоставная субстанция, и по отношению к политической власти она включает:

- миграционную политику международных правительственных организаций и интеграционных объединений (ООН, ЕС, СНГ и др.);

- миграционную политику государств;
- миграционную политику политических партий, формирующих структуры политической власти;
- муниципальную миграционную политику;
- миграционную политику (опосредованную) политических партий, не вошедших во власть, неправительственных организаций, общественных объединений и др.

По типам миграционной политики можно выделить:

- рефлекторную миграционную политику;
- планируемую миграционную политику;
- превентивную миграционную политику;
- латентную миграционную политику;
- несформированную миграционную политику.

Рефлекторная миграционная политика формируется как реакция (ответ) на изменение миграционной ситуации, как правило, на форсмажорные обстоятельства: экологические катастрофы, техногенные аварии, военные действия и т. д., – когда жители, не получая требуемой помощи от государства, ищут убежище в других странах.

Планируемый тип миграционной политики, в отличие от рефлекторного, напротив, базируется на анализе текущей социальной обстановки и расчетах возможного развития событий. Этот тип миграционной политики, как правило, основывается на использовании **программно-целевого метода**. Метод представляет собой разработку и реализацию специально разработанных *целевых программ*, гарантированно обеспеченных *ресурсами*. Суть метода заключается в выстраивании двух графов – дерева целей и дерева ресурсов. В результате расчетов выявляются наиболее рациональные программы, в которых оптимизируются цели и издержки при их реализации. Оценка и выбор возможных вариантов программ производятся по разным критериям (например, минимум затрат на реализацию программы при фиксированных конечных показателях и т. д.).

Целевые программы направлены на реализацию крупномасштабных, проектов государства и на решение системных проблем общества. Как правило, они имеют долгосрочный характер и предусматривают участие большого количества субъектов политики (ведомств, общественных организаций, бизнес-структур и т. д.).

Целевая программа может включать несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Деление целевой программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности решаемых задач, а также необходимости рациональной организации их решения.

Превентивная миграционная политика предполагает работу субъектов миграционной политики на упреждение. Она связана с формированием выгодной для субъекта миграционной ситуации, управлением развитием ее в нужном направлении. Прогнозируя опасности, угрозы и вызовы в сфере миграции, органы власти предпринимают упреждающие меры, например, ограничение выезда за рубеж своих граждан, содействие переселению в страну иностранцев, выдворение за пределы страны собственных граждан либо поощрение добровольного их переселения за рубеж и др.

Латентная (скрытая) миграционная политика проводится при отсутствии четко сформулированных целей и объявленных мер в сфере регулирования миграции и осуществляется на уровне гражданского законодательства путем приема в страну «желательных» и удаление из страны «нежелательных» мигрантов.

Пятый тип – отсутствие сформированной миграционной политики тоже рассматривается как политика (общеизвестно, что отсутствие политики есть тоже политика), и это в полной мере относится к сфере миграции. Государство своей бездеятельностью демонстрирует политическую позицию в отношении миграции, отдавая предпочтение стихийной саморегуляции миграционных процессов.

Выбор типа миграционной политики зависит от сложившейся миграционной ситуации, характера ее развития, социально-экономических проблем в обществе и взглядов политического руководства на их разрешение. Из всех типов политики предпочтительнее всего может быть разумное сочетание превентивного, планируемого и рефлекторного типов при доминирующем положении планируемого типа.

По отношению к мигрантам миграционная политика государств различается так:

- мультикультурализм;
- ассимиляция;
- сегрегация;
- селекция;

- изоляция;
- интеграция.

Политика мультикультурализма, по мнению О.В. Щедрина³⁸, предусматривает возможность компактного проживания иммигрантов на территориях вселения с сохранением в их среде культурных норм, сложившихся в обществе исхода, при этом иммигранты взаимодействуют с местным населением и признают официальные нормы принимающего сообщества. Политика мультикультурализма может приводить к нежелательным результатам, в том числе оттеснению принимающих сообществ (Косово, пригороды Парижа). В России подобные явления наблюдаются в некоторых районах Краснодарского и Ставропольского краев. Поэтому политика мультикультурализма считается недостаточной для решения иммиграционных проблем. Она дополняется постмодернистскими проектами «вытеснения особенностей мигрантов», «агрегированного общества», мигрантов с «размытой идентичностью» и др.

Политика сегрегации – ограничения мест поселения, хозяйственных ниш для мигрантов, куда их допускают принимающие сообщества³⁹. По мнению И. Валленштайна, такая политика может в ближайшей и среднесрочной перспективе проводиться США, так как предполагается существенное увеличение приема мигрантов. Прибывшие иммигранты уже будут отделены от «своих граждан» серьезными ограничениями в правах⁴⁰.

Политика селекции – ужесточение режима отбора мигрантов принимающей страной. Механизмами селекции являются квотирование, балльная система отбора мигрантов и т. д. В настоящее время США и Канада придают очень серьезное значение селективному приему мигрантов.

Политика изоляции характеризуется тем, что принимающая страна отгораживается от иммигрантов с помощью жесткого ограничения переселений (ранее такую политику проводила Япония). Сегодня это государство постепенно отходит от нее. В некоторых

³⁸ Щедрина О.В. Возможна ли мультикультурная модель интеграции мигрантов в России? // Социс. 2004. № 11.

³⁹ Boswell Ch. European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion. L., 2003.

⁴⁰ Валлерстайн И. После либерализма. М.: УРСС, 2003. С. 192.

странах политика изоляции предполагает запрет на миграцию, постановку барьеров на пути эмиграции и иммиграции. К государствам, проводящим такую политику относится, например, Куба, не позволяющая собственным гражданам выезжать за границу, как и иностранцам переселяться в страну.

Политика интеграции. Понятие интеграционной миграционной политики достаточно объемно, при этом постоянно развивается. Сегодня политика интеграции включает в себя «...управление и контроль за миграционными потоками, создание селективных механизмов и деятельность по интеграции иммигрантов в обществе пребывания, работу с иммигрантами и населением по формированию толерантных взглядов»⁴¹. Именно такая политика утвердилась в Бельгии, Дании, Германии, Франции, Швеции и некоторых других европейских странах. В рамках этой политики принимаются правительственные программы интеграции мигрантов, вырабатываются критерии приема иммигрантов, обучаются специалисты, организуются курсы по изучению языка для иммигрантов, создаются специальные органы государственной власти – министерство по интеграции (Германия), министерство абсорбции (Израиль), управление интеграции (Швеция), министр идентификации (Франция). Европейский союз «уделяет особое внимание иммиграционной политике как одной из опор интеграции»⁴².

Приведенная классификация дает общее представление о возможных подходах формирования миграционной политики различными государствами и указывает на необходимость выбора государством из всего многообразия политической деятельности в сфере миграции наиболее точно выверенного подхода или комбинации подходов, приемлемых для данной страны и соответствующих сложившейся миграционной ситуации.

Для формирования миграционной политики необходимы:

- анализ развития миграционной ситуации и запросов экономики страны в миграционном обеспечении;
- стратегическое видение социально-экономического развития собственной страны, сформулированные цели, осознанные и сформулированные национальные интересы;

⁴¹ *Цапенко И.* Развитые страны: интеграционная политика в отношении мигрантов // МЭМО. 2008. № 3.

⁴² *Право Европейского союза в вопросах и ответах.* М., 2005.

- организационные и управленческие структуры с опытом работы в сфере миграции;
- финансовые возможности и материальные ресурсы для проведения выбранного курса миграционной политики;
- акторы – государственные органы, органы местного самоуправления, общественные организации, активисты, участвующие по долгу службы или на основе добровольчества в формировании и реализации миграционной политики.

Контрольные вопросы

1. Какой вклад в развитие науки о миграции внес английский ученый Е. Равенштейн?
2. Дайте характеристику науке «миграциология».
3. Раскройте суть понятия «миграция».
4. По каким видам, типам и формам классифицируются миграционные потоки?
5. Какие научные подходы применяются в изучении миграции?
6. Дайте определение миграционной политики.
7. Перечислите основные принципы миграционной политики.
8. Укажите цели и задачи миграционной политики.
9. На какие типы делится миграционная политика разных стран?
10. Раскройте основные типы и содержание современной миграционной политики разных стран по отношению к мигрантам.

Литература

- Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л.* Миграционная политика России: история и современность. М.: Экон-Информ, 2016. 192 с.
- Кононов Л.А.* Миграционная политика России: проблемы и пути их решения: Аналитические обзоры / Ин-т научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации. М.: Изд-во РАГС, 2010. № 4 (14). С. 8.
- Медушевский Н.А., Шишкина А.Р.* Миграционные процессы современности: Ситуативное явление или глобальный исторический вызов? М.: Ленанд, 2018. 164 с. ISBN 978-5-9710-5557-0.

- Миграционная политика: Учеб. пособие для подготовки бакалавров по направлению 38.03.02 «Менеджмент» / В.А. Волох; Государственный ун-т управления; Ин-т государственного управления и права ГУУ. М.: ГУУ, 2017. 156 с.
- Миграционные процессы в России / Под ред. В.В. Локосова, Л.Л. Рыбаковского. М.: Экон-Информ, 2014. 383 с.
- Миграция населения: теория, политика: Учеб. пособие / Под ред. О.Д. Воробьевой, А.В. Топилина. М.: Экономическое образование, 2012. 364 с.
- Основы миграционной политики: Учеб.-метод. пособие / Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2010.
- Рыбаковский Л.Л.* Миграция населения. Три стадии миграционного процесса (Очерки теории и методов исследования). М.: Наука, 2001. 114 с.
- Юдина Т.Н.* Миграция: Словарь основных терминов: Учеб. пособие для вузов. М.: РГСУ, Акад. проект, 2007. 472 с. (Thesaurus). ISBN 978-5-8291-0882-3.

Глава 2

Особенности миграционных процессов в постсоветский период

2.1. Миграционные процессы после распада СССР

Распад Советского Союза на отдельные самостоятельные государства изменил внутригосударственные межреспубликанские миграционные потоки, существовавшие внутри СССР, на межгосударственные (внешние).

В значительной мере потоку иммиграции на территорию России способствовала так называемая прозрачность российских границ и отсутствие иммиграционного контроля. Распад СССР де-юре произошел очень быстро, без соответствующей правовой подготовки. Это коренным образом изменило условия въезда в Россию, куда легко было получить визу и откуда легче было выехать на Запад.

Под воздействием совокупности объективных и субъективных факторов миграционная ситуация в созданной Российской Федерации коренным образом изменилась в сторону чрезвычайного усложнения. С этого момента начинает складываться отечественная миграционная система, на которую повлияли следующие события:

- распад Советского Союза и образование постсоветских независимых государств, что привело к возникновению спонтанных миграционных процессов;
- существенно увеличившийся миграционный обмен как с постсоветскими государствами, так и с государствами дальнего зарубежья, а также неуправляемое распределение и перераспределение собственного населения внутри страны;

- отсутствие обустроенной государственной границы Российской Федерации с постсоветскими государствами (более 7 тыс. км российско-казахстанской границы) и налаженного миграционного контроля;
- обострение социальных, экономических, политических, этнонациональных конфликтов внутри Российской Федерации и на ряде сопредельных с ней территорий.

Основные направления миграционной политики России были впервые сформулированы в республиканской долгосрочной программе «Миграция», утвержденной Правительством Российской Федерации 18 мая 1992 г.

Документ был ориентирован в первую очередь на решение проблем, связанных с беженцами и вынужденными переселенцами, определял принципы правовой защиты и обеспечения занятости, вопросы расселения и жилищного обустройства. В приложении к программе приводился список благоприятных и относительно благоприятных для расселения территорий. Программа «Миграция» просуществовала всего два года. За это время ситуация в стране усложнилась и потребовала разработки нового документа.

В июне 1992 г. была образована Федеральная миграционная служба, одной из основных задач которой и стало решение вопросов, связанных с вынужденной миграцией (беженцами) и вынужденными переселенцами из стран СНГ. Такие виды миграции, как трудовая, рекреационная, учебная, продолжали регулироваться законами СССР, чему способствовало принятие правовых документов с оговоркой «до принятия соответствующего закона РФ», относившихся в основном к гражданам дальнего зарубежья.

В марте 1993 г. на территории России вступили в силу два закона – «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» (с декабря 1995 г. и с июля 1997 г. соответственно в новой редакции). В мае того же года Россия присоединилась к таким важнейшим международным документам ООН, как Конвенция (1951) и Протокол (1967) о статусе беженцев. С февраля 1992 г. вступил в силу закон «О гражданстве Российской Федерации», а дополнения к нему, отменившие требования «постоянного проживания» и документального подтверждения отказа от прежнего гражданства – с июля 1993 г. В начале 1995 г. срок приобретения «гражданами

бывшего СССР» гражданства РФ в порядке регистрации был продлен до 31 декабря 2000 г. В октябре 1993 г. вступил в силу Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

В 1994 г. группой стран СНГ во главе с Россией был инициирован так называемый женеvский процесс, сыгравший важную роль в решении проблем вынужденной миграции на постсоветском пространстве. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, призвавшую Управление Верховного Комиссара по делам беженцев (УВКБ) ООН созвать конференцию по проблемам недобровольных перемещений в СНГ, которая состоялась в Женеве 30–31 мая 1996 г. Конференцией была принята «Программа действий», в которой нашли отражение сочетание первоочередной ответственности за решение миграционных проблем государств региона и принципа международной солидарности и сотрудничества на базе правозащитных, организационных и материальных параметров.

В августе 1994 г. была принята «Федеральная миграционная программа», которая и определила политику России в области миграции до 2002 г. За это время Программа трижды уточнялась и утверждалась постановлениями правительства на краткосрочные периоды.

2.2. Статистические данные по миграции в период с 1990 по 2000 гг.

За период 1989–1995 гг. в общей сложности более 2,8 млн русских вернулись в Россию. Если включить в это число беженцев из стран ближнего зарубежья, население России возросло за счет миграции на 3,7 млн человек⁴³.

Помимо процесса внутренней миграции, увеличилось количество покидавших ее пределы. За 1988–1991 гг. (с того

⁴³ Рыбаковский Л.Л. Миграционный потенциал русского населения в странах нового зарубежья // Социологические исследования. № 11. 1996. С. 31.

времени, как была разрешена свободная этническая эмиграция и резко упрощен порядок выезда по другим причинам) чистые потери СССР за счет внешней миграции составили 877 тыс. человек⁴⁴, а выехали за границу на постоянное место жительства 1,1 млн человек.

Кроме того, в стране начался процесс переселения некоторых этнических групп. На фоне выезда из России представителей конкретных этнических сообществ стал наблюдаться и такой поток, как «утечка умов».

В 1996 г. за рубежом работали около 4 тыс. исследователей, а в 2002 г. – около 3 тыс. (что составляло 6,5 и 3,3% соответственно от общей численности российских ученых). Они представляли в 1996 г. 280 научно-исследовательских институтов и вузов, а в 2002 г. – 324, что говорило о расширении профессиональных контактов с зарубежными исследовательскими центрами среди научных организаций России.

Распределение ученых по странам-реципиентам в значительной мере отличалось от распределения эмигрирующего населения в целом, где преобладают этнические причины. Самым крупным принимающим государством является Германия, куда на протяжении многих лет выезжают более половины всех эмигрантов из России. На втором месте – Израиль, который в миграции ученых занимает лишь 17-е место (табл. 1).

Количество иммигрантов, прибывших из стран бывшего СССР, достигло своего максимума в 1994 г. Рост был обусловлен возможностями рынка труда России и выталкивающими факторами в самих государствах СНГ социально-экономического и этнополитического характера. Например, некоторые страны СНГ приняли законы о гражданстве, исключаящие двойное гражданство, что активизировало репатриацию русских.

⁴⁴ *Vishnevsky A.I., Zayonchkovskaya Zh.* Emigration from the Former Soviet Union: the Fourth Wave // *European Migration in the Late Twentieth Century* / Ed. by H. Fassmann and P. Munz. Laxenburg, 1994. P. 239–259.

Таблица 1

Международная миграция российских исследователей
в 1995 и 2002 гг.⁴⁵

Исследователи	1995 г.		Исследователи	2002 г.	
	чел.	%		чел.	%
США	1084	26,5	США	840	28,7
Германия	700	17,1	Германия	556	19,0
Франция	378	9,3	Франция	190	6,5
Велико-британия	214	5,2	Велико-британия	135	4,6
Италия	203	5,0	Япония	125	4,3
Япония	133	3,3	Швейцария	95	3,3
Канада	86	2,1	Швеция	94	3,2
Мексика	49	1,2	Индия	69	2,4
Корея	42	1,0	Италия	60	2,1
Израиль	37	0,9	Китай	59	2,0
Австралия	32	0,8	Нидерланды	58	2,0
Другие страны	1126	27,6	Другие страны	405	13,9
Всего:	4084	100	Всего:	2922	100

Во второй половине 1990-х гг. количество иммигрантов из стран бывшего СССР стало сокращаться. В 2000 г. – сократилось до 350 тыс. человек, что в 3 раза меньше, чем в 1994 г. По итогам 2003 г. число иммигрантов из СНГ и Балтии еще более сократилось и составило 177,3 тыс. человек. Сдерживающее влияние на приток населения в Россию оказывала, с одной стороны, череда неблагоприятных факторов в самой России, а с другой сторо-

⁴⁵ Гохберг Л.М., Ковалева Н.В., Миндели Л.Э., Некипелова Е.Ф. Квалифицированные кадры в России. М.: ЦИСН, 1999; Некипелова Е.Ф. Эмиграция и профессиональная деятельность российских ученых за рубежом. М.: ЦИСН, 1999; данные Госкомстата.

ны, улучшение ситуации в других постсоветских странах. На миграциях конца 1990-х гг. неблагоприятно отразилось резкое ужесточение порядка приема мигрантов из стран СНГ в России. Согласно новым законам о гражданстве и пребывании иностранцев, мигранты из СНГ (кроме уроженцев России) были лишены каких-либо преференций в отношении оформления вида на жительство и гражданства России.

Главным направлением пространственного перемещения населения внутри страны были «центростремительные» миграционные потоки, или так называемый западный дрейф населения, – движение из северных и восточных регионов страны (Сибири, Дальнего Востока, Европейского Севера) в центральные и юго-западные регионы (Северный Кавказ, Центральную Россию). Территория России по показателю результативности внутренней миграции разделилась на две зоны. Первая зона объединяла регионы, притягивающие мигрантов, т. е. имевшие положительное сальдо миграции (Центральный, Северо-Западный и Южный федеральные округа). Вторая зона – территории, отдающие мигрантов, т. е. имевшие отрицательное сальдо миграции (Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа).

2.3. Влияние миграционных процессов на демографическую ситуацию

Для выработки позиции, определяющей миграционную политику, важной составляющей является прогноз развития демографической ситуации и экономики.

Хотя население России убывает с 1992 г., этот процесс до 2007 г. не затрагивал трудоспособные возрастные контингенты, вследствие благоприятного соотношения входящих в трудоспособный возраст и выходящих за его пределы поколений. В 2006 г. этот рост закончился и начался период стремительной естественной убыли трудоспособного населения. Вначале, в 2007 г., убыль была сравнительно небольшой – около 300 тыс. человек, но в 2010–2019 гг. сокращение превысило 1 млн человек ежегодно. В сумме в период до 2026 г. естественная убыль трудоспособного населения России, если оно не будет пополняться мигрантами, превысит 18 млн человек. При сравнении этой величины

с численностью занятых в экономике России, составляющей 69 млн человек, чрезвычайная серьезность ситуации становится очевидной.

В 2001 г. в России была принята Концепция демографического развития страны на период до 2015 г. (Распоряжение Правительства РФ № 1270-р от 24 сентября 2001 г.). В ней целями демографического развития России была заявлена «стабилизация численности населения и формирование предпосылок к последующему росту», «регулирование миграционных потоков в целях... замещения естественной убыли населения». В качестве приоритетов демографического развития в области миграции и расселения провозглашались: «необходимость привлечения иммигрантов в Россию, в первую очередь из государств – участников СНГ, а также Латвии, Литвы, Эстонии», «проведение комплекса правовых, организационных и финансовых мер, направленных на легализацию и адаптацию иммигрантов», «разработка мер, направленных на повышение территориальной мобильности рабочей силы» и т. п.

Таким образом, на первый взгляд Концепция демографического развития России обозначала цель: «России жизненно необходимы мигранты!». Данную точку зрения разделяли многие ведущие ученые и эксперты в вопросах миграции населения. Однако на уровне практики регулирования миграции в России сложились явные противоречия с концептуальной идеей демографического развития страны.

В начале 2007 г. произошла либерализация миграционной политики. Были введены в действие новые правила регистрации мигрантов и выдачи разрешений на работу иностранным гражданам. Этот шаг имел такое же значение для жизни страны, как и закон о свободе въезда и выезда, принятый в 1993 г. и обрушивший «железный занавес».

В начале 2000-х годов в обмене населением с государствами – участниками СНГ в целом было отмечено увеличение миграционного прироста в Россию. Самое большое количество мигрантов приезжало в Россию из Узбекистана. Например, в 2008 г. – 38,2 тыс. человек.

На 2-м месте по количеству мигрантов из бывшего СССР – Украина, оттуда в Российскую Федерацию в 2008 г. приехали более 36,7 тыс. человек.

На 3-м месте находилась Армения, из которой в Россию в 2008 г. прибыли чуть больше 32 тыс. человек⁴⁶.

Как уже отмечалось, миграция населения, будучи сложным социально-экономическим процессом, имеет несколько основных, тесно взаимосвязанных составляющих – внутренняя миграция, эмиграция и иммиграция (в том числе вынужденная и трудовая). Регулировать какую-то отдельную часть в отрыве от других – малоэффективно. Для совершенствования миграционной ситуации в стране в 2005 г. были разработаны проекты концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, а также указ Президента Российской Федерации о ее утверждении.

Проект концепции отражал системный подход к решению миграционных проблем, учитывал приемлемый международный опыт, ее гуманистическую направленность, толерантное отношение к мигрантам, ориентировал на обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, ее национальной безопасности, геополитических интересов, а также прав и свобод человека и гражданина.

Итогом реализации проекта концепции должно было стать создание оптимальной, стабильной, контролируемой миграционной ситуации в Российской Федерации, что позволило бы не только эффективно использовать человеческий потенциал для решения задач социально-экономического развития страны, но и обеспечивать права, свободы и законные интересы вовлеченных в миграционные процессы людей.

Однако Администрация Президента Российской Федерации, рассмотрев представленный проект концепции, отметила, что документ определяет некоторые актуальные задачи федеральных органов исполнительной власти по совершенствованию системы управления миграционной сферой России на среднесрочную перспективу, но для подготовки нового концептуально-стратегического документа, задающего базовые ориентиры развития миграционной сферы страны на долгосрочный период, необходимо провести тщательный анализ результатов применения новелл миграционного законодательства, упростившего порядок приобретения правового статуса иностранных граждан на территории Российской Федерации, с одновременным много-

⁴⁶ Данные ФМС России.

кратным усилением ответственности за нарушение миграционных правил.

Сложившаяся в стране миграционная ситуация на рубеже 1990–2000 гг. постоянно менялась, что было обусловлено динамикой геополитических, социально-экономических и демографических процессов на международном и внутригосударственном уровне.

В разработке и реализации государственной миграционной политики наряду с ФМС России участвовали многие федеральные органы исполнительной власти: Минрегион России, Минюст России, МВД России, Минэкономики России, Минфин России, МИД России, Минтруд России, Минздрав России, Минобрнауки России, Минкультуры России, МЧС России и другие заинтересованные органы.

2.4. Правовые основы государственной миграционной политики Российской Федерации, механизмы реализации, институциональное обеспечение

Миграционное законодательство Российской Федерации является динамично развивающейся сферой отечественного права: идет процесс совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих развитие миграционных процессов, одновременно с этим усложняется предмет правового регулирования, появляются новые институты, направленные на данную сферу.

Значительное влияние на формирование отечественного миграционного законодательства оказывает международное право. Это объясняется перемещением населения как внутри государства, так и за его пределами. То есть основу миграционного законодательства составляют общепризнанные нормы международного права (международные соглашения и договоры) и федеральное законодательство Российской Федерации (Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, постановления Правительства РФ, указы Президента РФ, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти).

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 потоков.

Субъектами миграционных правоотношений являются:

- граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства – как обладатели естественного права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, но «такие отношения являются отношениями общего характера. Они становятся субъектами миграционных правоотношений, если в них появляется элемент миграционного качества, т. е. особые права и обязанности человека и соответствующие права и обязанности у органов и учреждений публичной власти, должностных лиц по отношению к нему»⁴⁷;
- органы государственной власти Российской Федерации, осуществляющие учет перемещения граждан, контроль и надзор за соблюдением миграционного законодательства, оказывающие государственные услуги в сфере миграции;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые в рамках своих полномочий решают вопросы определения потребности привлечения иностранной рабочей силы, объемов трудовой миграции и т. д.;
- органы местного самоуправления, которые становятся участниками миграционных правоотношений тогда, когда осуществляют соответствующие полномочия по социальному обустройству лиц, прибывших на территорию данного муниципального образования;
- иные организации и учреждения, которые вступают в отношения (трудовые, иные договорные оказания государственных услуг) с индивидуальными субъектами миграционных правоотношений – гражданами РФ, иностранными гражданами, лицами без гражданства⁴⁸.

⁴⁷Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 11.

⁴⁸Подробнее см. там же.

В настоящее время в юридической литературе сложились две точки зрения на содержание и развитие миграционной политики. Сторонники первой (А.Г. Вишневский, Ж.А. Зайончковская, В.И. Мукомель) говорят о неизбежности массовой миграции в силу демографической нагрузки на экономику. По их прогнозам, к 2025 г. Россия испытает сокращение жителей в трудоспособном возрасте на 16,2 млн человек даже с учетом иммиграции⁴⁹.

Сторонники другой точки зрения (Д. Валентей, Н. Слепцов, А. Дмитриев) делают акцент на негативных политических и социокультурных последствиях миграции, предполагая, что РФ должна сохранять сложившийся этноконфессиональный состав населения⁵⁰.

Формирование системы правового регулирования миграционных процессов в России условно можно разделить на несколько периодов развития миграционной политики, которые отражают ее направление.

Первый период. Глобальные политические, экономические и социальные последствия распада СССР в конце XX в. чрезвычайно обострили проблемы миграции в России, изменив ее характер, мотивацию миграционного поведения населения, направления, масштабы и структуру миграционных потоков. Необходимость совершенствования действующего и развития нового миграционного законодательства прежде всего была обоснована следующими факторами: появлением новых независимых государств на территории бывшего Советского Союза и провозглашением государственного суверенитета России. Большинство нормативных правовых актов рассматриваемого периода было ориентировано на граждан бывшего СССР.

Центральное место среди международных документов занимают Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., нормы которых составляют правовой фундамент миграционных процессов: право на свободу передвижения, выбор места житель-

⁴⁹ Лукьянова А.Ю. Социальный контекст миграционной политики России // Демографическое будущее России: проблемы и пути решения. М., 2008. С. 70.

⁵⁰ Бобылев В.В. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) // Власть. 2009. № 6. С. 61–64.

ства, право покидать любую страну и возвращаться в свою страну, право на гражданство и ряд других фундаментальных положений.

Велика роль Декларации ООН о территориальном убежище (1967), Декларации ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (1985), Конвенции ООН о статусе беженцев (1951).

Широкий пласт миграционного законодательства составляют акты Содружества Независимых Государств (СНГ). Так, в 1993 г. было принято Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Действуют различные межправительственные соглашения, регулирующие процесс переселения и защиты прав переселенцев (с Латвией – 1993 г., с Туркменией – 1993 г. и ряд других).

Конституция Российской Федерации 1993 г. создала правовую базис построения миграционной политики России в соответствии с мировыми стандартами. Нормы конституционного законодательства закрепили основные задачи, принципы, складывающиеся в миграционных правоотношениях, а также основные права и обязанности мигрантов, формы взаимодействия мигрантов с государственными органами.

Первым внутренним документом по проблемам миграции после распада СССР принято считать Постановление Правительства Российской Федерации № 135 от 3 марта 1992 г. «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам»⁵¹, устанавливающее размер и порядок выплаты единовременного пособия указанным категориям лиц, организацию пунктов приема и их временного размещения, систему льгот и др.⁵² Его появлению послужило присоединение России в 1992 г. к международной Конвенции о статусе беженцев (1951) и Протоколу о статусе беженцев (1967). Одними из первых нормативных правовых актов того периода были Закон РФ № 1948-1 от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской

⁵¹Постановление Правительства РФ № 135 от 3 марта 1992 г. «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» (утратило силу) // Российская газета. 1992. 10 марта.

⁵²Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации / Под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. М., 2006. С. 193.

Федерации»⁵³, Закон РФ № 4528-1 от 19 февраля 1993 г. «О беженцах»⁵⁴, Закон РФ № 4530-1 от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах»⁵⁵.

В этих законодательных актах нормативно закреплено понятие «беженец», определен правовой статус беженца и категории лиц, которые не могут претендовать на этот статус, полномочия международного органа по осуществлению контроля за соблюдением прав беженцев и другие вопросы.

Лица, ищущие убежища, – особая категория эмигрантов. Их правовой статус опосредуется не только законодательством, но и политикой государства.

Предоставление убежища относится к исключительной прерогативе государства и является политическим вопросом. Так, в Декларации ООН о территориальном убежище (1967) в п. 3 ст. 1 закреплено, что «оценка оснований для предоставления убежища лежит на предоставляющем его государстве»⁵⁶. Европейская Конвенция о территориальном убежище 1977 г. в ст. 2 провозглашает право государств предоставлять убежище, в том числе и по обстоятельствам гуманитарного характера.

Во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Декларации 1967 г. закреплено право каждого искать в других странах убежище от преследований и пользоваться этим убежищем. Это право не может быть использовано в случае преследования за совершение неполитического преступления или при совершении деяния, противоречащего целям и принципам ООН.

Рассматриваемое право является правом территориального убежища. Существует также понятие дипломатического убежища, встречающееся в практике латиноамериканских стран и неиз-

⁵³ Закон РФ № 1948-1 от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243.

⁵⁴ Закон РФ № 4528-1 от 19 февраля 1993 г. «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

⁵⁵ Закон РФ № 4530-1 от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

⁵⁶ Декларация о территориальном убежище. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1967 г. // Действующее международное право. Т. 1. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. С. 338.

вестное общему международному праву. Оно предоставляется в дипломатических представительствах иностранных государств⁵⁷.

Декларация 1967 г. указывает, что убежище предоставляется государством в силу своего суверенитета. Именно оно производит оценку оснований для предоставления убежища. К ищущему убежище лицу не должен применяться отказ в разрешении перехода границы или высылка в страну, где данное лицо может подвергнуться преследованию.

Согласно ч. 1 ст. 63 Конституции Российской Федерации наша страна предоставляет *политическое убежище* как иностранным гражданам, так и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Данная норма нашла свое отражение в Положении о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденном Указом Президента Российской Федерации № 746 от 21 июля 1997 г.⁵⁸ Предоставление убежища производится в соответствии с Указом Президента Российской Федерации, согласно которому политическое убежище предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов Российской Федерации и на основании общепризнанных принципов и норм международного права.

В соответствии с Законом РФ № 4530-1 от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах» таковым признается гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по расовым, национальным, политическим и другим признакам.

Принятие перечисленных законов составило основу формирования законодательства, регламентирующего процесс приема и обустройства вынужденных мигрантов, предоставляя им дополнительные права на социальную защиту.

⁵⁷ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учеб. для студентов юрид. факультетов и вузов. Изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 392.

⁵⁸ Указ Президента РФ № 746 от 21 июля 1997 г. «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3601.

В начале 1990-х гг., в условиях приема и обустройства вынужденных мигрантов, а также усиления незаконной миграции при отсутствии законодательной базы и государственного органа Указом Президента Российской Федерации создана Федеральная миграционная служба России⁵⁹, на которую были возложены функции координирующего органа по миграционной политике. Первое Положение о ФМС России было утверждено в марте 1993 г.⁶⁰

В 1993 г. Указом Президента РФ № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля»⁶¹ на ФМС России были возложены следующие задачи:

- контроль за въездом на территорию страны иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежище, следующих транзитом, их идентификация, регистрация и учет;
- осуществление мер по предупреждению неконтролируемой миграции и организации депортации иностранных граждан в установленных законодательными актами случаях и порядке;
- рассмотрение ходатайств иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших на территорию России, о предоставлении убежища.

Позже были утверждены Положение об иммиграционном контроле⁶² и Положение о привлечении и использовании иностранной рабочей силы⁶³.

⁵⁹ Указ Президента Российской Федерации № 626 от 14 июня 1992 г. «О Федеральной миграционной службе России» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС Российской Федерации. 1992. № 25. Ст. 1422.

⁶⁰ Постановление Правительства РФ № 173 от 1 марта 1993 г. «Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России» (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 10. Ст. 836.

⁶¹ Указ Президента РФ № 2145 от 16 декабря 1993 г. «О мерах иммиграционного контроля» (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4933.

⁶² Постановление Правительства РФ № 1020 от 8 сентября 1994 г. «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле» (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 21. Ст. 2384.

⁶³ Указ Президента РФ № 2146 от 16 декабря 1993 г. «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей

Законом РФ № 5242-1 от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации»⁶⁴ было введено обязательство граждан Российской Федерации, изменивших место жительства, не позднее семи дней со дня прибытия на новое место обратиться в соответствующие органы за регистрацией по месту жительства.

Для достижения поставленных миграционной политикой задач, начиная с 1992 г., когда была разработана республиканская долговременная программа «Миграция»⁶⁵, принимался ряд федеральных и региональных программ. Так, Указом Президента РФ № 1668 от 09.08.1994 г. «О Федеральной миграционной программе» была одобрена Федеральная миграционная программа, в которой изложены концепция, цели, принципы и задачи миграционной политики, характеристики миграционных потоков, основные направления, программные мероприятия и механизм их реализации.

Таким образом, Федеральная миграционная программа определила следующие цели миграционной политики: регулирование миграционных потоков, преодоление стихийных процессов миграции, воспрепятствование незаконной миграции, создание условий для реализации прав мигрантов; обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежище в Российской Федерации.

Программой устанавливались следующие задачи миграционной политики:

- защита прав и интересов мигрантов;
- развитие системы иммиграционного контроля;
- соблюдение государственных интересов при разработке и реализации миграционной программы;

силы» (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51.

⁶⁴Закон РФ № 5242-1 от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

⁶⁵Постановление Совета Министров Российской Федерации № 327 от 18 мая 1992 г. // СПС «Консультант Плюс».

- регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономического развития и экологической обстановки в регионах, национальной совместимости, специфики психологии мигрантов и климатических особенностей мест расселения;
- создание условий для приема и размещения мигрантов, стимулирующих их активное участие в адаптации к существующему социально-экономическому положению.

Принципы, на которых основывается миграционная политика:

- стимулирование рационального территориального распределения потоков вынужденных переселенцев;
- недопустимость дискриминации мигрантов;
- личное участие вынужденных переселенцев в обустройстве на новом месте жительства при государственной поддержке;
- квотирование ежегодного приема беженцев и предоставление временного убежища;
- запрет высылки или принудительного возвращения беженцев из страны, откуда они прибыли, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами или международными договорами РФ.

В середине 1990-х гг. наблюдается устойчивый рост числа преступлений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства: если в 1991 г. количество преступлений, совершенных иностранцами, составляло 308, то уже в 1996 г. показатель резко увеличился до 37 065 преступлений⁶⁶. Безусловно, существующая криминогенная обстановка оказала влияние как на миграционную политику в целом, так и на направление правового регулирования миграционных потоков, потянувшихся из различных мест постсоветского пространства. «Экономика в государстве того времени в большей степени была теневой, иммигранты пополняли именно этот сектор и вливались в моноэтнические преступные группировки»⁶⁷.

⁶⁶ *Кобец П.Н.* Особенности преступности иностранцев в Российской Федерации в условиях нового тысячелетия. М.: ВНИИ МВД России, 2000. С. 5.

⁶⁷ *Кобец П.Н.* О развитии миграционного законодательства и формировании миграционной политики Российской Федерации // Миграционное право. 2009. № 2.

В 1996 г. принимается Федеральный закон № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁶⁸, устанавливающий порядок оформления и выдачи документов для въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации, порядок транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации, а также ответственность за нарушение установленных норм федерального закона. Правовое регулирование внешней миграции в последующее десятилетие происходило также на основе двусторонних договоров, Российской Федерацией были ратифицированы многосторонние международные соглашения по вопросам миграции, в том числе по вопросам привлечения и использования иностранной рабочей силы (трудовая миграция)⁶⁹.

⁶⁸ Федеральный закон № 114-ФЗ от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (действующая редакция от 28 июня 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

⁶⁹ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов (г. Москва, 28.03.1996 г.) // Бюллетень международных договоров. 1999. № 2. С. 51–54; Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (г. Москва, 06.03.1998 г.) // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2; Соглашение между Министерством внутренних дел РФ и Министерством иностранных дел Кыргызской Республики о сотрудничестве в области миграции (г. Москва, 18.04.2003 г.) // СПС «Консультант Плюс»; Соглашение между Министерством внутренних дел РФ и Государственным комитетом Украины по делам национальностей и миграции о сотрудничестве в сфере миграции (г. Ялта, 18.07.2003 г.) // СПС «Консультант Плюс»; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов // Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5858; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией (г. Ташкент, 04.07.2007 г.) // Бюллетень международных договоров. 2008. № 2. С. 75–80.

В развитие указанного Федерального закона № 114-ФЗ был принят целый ряд подзаконных нормативных правовых актов, в том числе Постановление Правительства РФ № 1142 от 1 октября 1998 г. «О реализации отдельных норм Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”»⁷⁰, Приказ МВД России № 310 от 26 мая 1997 г. «Об утверждении Инструкции о порядке оформления и выдачи паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁷¹.

Основы государственной политики в отношении соотечественников, проживающих за рубежом, определил Федеральный закон № 99-ФЗ от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»⁷², в 2006 г. Указом Президента РФ была утверждена Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, закреплены права и обязанности добровольных переселенцев⁷³.

Второй период. Если для первого периода формирования миграционного законодательства основой послужили проблемы вынужденной миграции: содействие социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов, оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам, то для второго периода – причины

⁷⁰ Постановление Правительства РФ № 1142 от 1 октября 1998 г. «О реализации отдельных норм Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 41. Ст. 5020.

⁷¹ Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. № 13.

⁷² Федеральный закон № 99-ФЗ от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

⁷³ Указ Президента РФ № 637 от 22 июня 2006 г. «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

экономического характера: рост объемов нелегальной миграции (граждане бывшего СССР, иностранные граждане, лица без гражданства, прибывавшие с целью временного трудоустройства, не имеющие регистраций, а значит и лишённые элементарных прав и защиты)⁷⁴. То есть для миграционной политики одним из ключевых направлений того периода стало формирование законодательства о приеме иностранцев, об условиях их трудоустройства, о порядке выдворения нелегалов.

В 2002 г. были приняты Федеральные законы № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁷⁵ и № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁷⁶, в которых детально были определены права и ответственность иностранных граждан на территории Российской Федерации, установлен порядок регистрации, получения вида на жительство, разрешения на ведение трудовой деятельности в нашей стране.

Кодексом об административных правонарушениях РФ⁷⁷ главой 18 устанавливаются правонарушения в области защиты государственной границы РФ и обеспечение режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ.

В 2004 г. путем внесения изменений в Уголовный кодекс РФ ст. 322.1 «Организация незаконной миграции» был ужесточен контроль над иммиграционными процессами. Объективную сторону преступления ст. 322.1 составила организация незаконной миграции путем: 1) незаконного въезда в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства; 2) незаконного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства; 3) не-

⁷⁴ Подробнее: *Спирidonov A.H., Воробьева O.D.* Совершенствование миграционного законодательства – основа эффективной миграционной политики // Народонаселение. 2006. № 4. С. 61–63.

⁷⁵ Федеральный закон № 62-ФЗ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

⁷⁶ Федеральный закон № 115-ФЗ от 25 июня 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁷⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

законного транзитного проезда через территорию РФ иностранных граждан или лиц без гражданства.

Значимым источником подзаконного уровня является утвержденное Указом Президента Российской Федерации Положение о Федеральной миграционной службе⁷⁸, согласно которому ФМС России была наделена правоприменительными функциями, функциями по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Принятый Федеральный закон № 109-ФЗ от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» регламентирует отношения, возникающие при учете перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через ее территорию, передвижением по территории России либо выездом из страны.

Федеральным законом № 109-ФЗ установлены основания для постановки на миграционный учет:

- 1) факт въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию;
- 2) факт регистрации рождения иностранного гражданина или иного лица на территории Российской Федерации, не приобретающего на момент рождения гражданства Российской Федерации;
- 3) факт утраты гражданства Российской Федерации лицом, находящимся в Российской Федерации.

В Постановлении Правительства РФ № 94 от 14 февраля 2007 г. «О государственной информационной системе миграционного учета»⁷⁹ регламентируется порядок формирования и обеспечения функционирования государственной информационной системы миграционного учета, внесения изменений в сведения об иностранных гражданах и лицах без гражданства, содержащиеся в информационной системе, устанавливается по-

⁷⁸ Указ Президента РФ № 928 от 19 июля 2004 г. «Вопросы Федеральной миграционной службы» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 30. Ст. 3150.

⁷⁹ Постановление Правительства РФ № 94 от 14 февраля 2007 г. «О государственной информационной системе миграционного учета» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 8. Ст. 1012.

рядок и срок хранения, доступа к сведениям, их использования и защиты, а также взаимодействия органов миграционного учета с иными государственными органами исполнительной власти в целях эффективного использования и защиты сведений. Сведения по учету иностранных граждан, временно или постоянно проживающих на территории Российской Федерации, в рамках миграционного учета, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, содержатся в информационных базах данных⁸⁰.

Закон обязал органы пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации в течение одних суток сообщать в органы миграционного учета сведения о фактах въезда в Российскую Федерацию либо выезда из Российской Федерации иностранного гражданина.

Российской Федерацией были заключены соглашения с рядом зарубежных государств, касающиеся регулирования процесса переселения и защиты прав переселенцев⁸¹. Миграционная политика рассматриваемого периода целенаправленно действовала в направлении создания миграционной привлекательности России для соотечественников из-за рубежа.

Ведение такой политики в сфере миграции отражено в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента РФ № 637 от 22 июня 2006 г. То есть сложившееся к этому

⁸⁰ Постановлением Правительства РФ № 186 от 6 апреля 2005 г. «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1348.

⁸¹ Например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (Бишкек, 18 июля 1995 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 38. Ст. 4340.

периоду миграционное законодательство было направлено на создание баланса государственного курса в отношении регулирования въезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Российскую Федерацию из-за рубежа, а также проведение дифференцированной политики по отношению к иностранным гражданам, в том числе к желающим переехать в Российскую Федерацию и поменять статус иностранца на статус российского гражданина.

Цели Государственной программы – стимулирование и организация процесса добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников на основе повышения привлекательности ее субъектов, а также компенсация естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Российскую Федерацию.

С учетом прошлого опыта формирования законодательства в сфере миграции в условиях современного развития международных экономических и политических отношений Российской Федерации совершенствование законодательства в сфере миграции должно основываться на прагматических, демографических, экономических и геополитических интересах страны.

Контрольные вопросы

1. Дайте характеристику периодов формирования миграционной политики в Российской Федерации.
2. Каков порядок предоставления политического убежища на территории Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства?
3. Что является основанием для постановки на учет иностранного гражданина?
4. Назовите институты, обеспечивающие реализацию основных направлений миграционной политики.
5. Какие федеральные законы были приняты в первую очередь в сфере регулирования миграции?

Литература

- Декларация о территориальном убежище. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1967 г. // Действующее международное право: В 3 т. Т. 1. М.: Московский независимый ин-т международного права, 1996.
- Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г. // Действующее международное право: В 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Т. 2. М., 1999.
- Основы миграционной политики: Учеб.-метод. пособие / Под общ. ред. К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина, В.К. Егорова, И.Н. Барцица. М., 2010. 542 с.
- Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов. (г. Москва, 15 апреля 1994 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 47. Ст. 5299.
- Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (г. Москва, 6 марта 1998 г.) // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2.
- Федеральный закон № 114-ФЗ от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (действующая редакция от 28 июня 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
- Федеральный закон № 99-ФЗ от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.
- Федеральный закон № 115-ФЗ от 25 июня 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

Глава 3

Нормативно-правовое регулирование современной миграционной политики в Российской Федерации

Одной из важнейших задач миграционного законодательства является правовое регулирование миграционных процессов, что предполагает создание централизованной системы иммиграционного контроля на территории государства, включая банк данных дактилоскопической регистрации иммигрантов, а также организацию проведения мониторинга миграционной обстановки в стране.

Для эффективной реализации миграционной политики существуют следующие составляющие, обеспечивающие механизм реализации миграционных процессов:

- система учета отечественных юридических лиц, филиалов и представительств иностранных юридических лиц, деятельность которых связана с организацией международного туризма, приемом иностранных граждан для обучения и лечения, привлечением и использованием иностранных работников, а также с трудоустройством российских граждан за рубежом;
- система учета иностранных граждан, в том числе прибывающих в страну в целях осуществления трудовой деятельности, а также обучающихся в образовательных учреждениях данной страны;
- создание государственного автоматизированного банка данных дактилоскопической регистрации иммигрантов;
- организация сотрудничества с пограничными службами сопредельных стран в области контроля миграционных процессов (совместное патрулирование границы, обмен информацией).

Правовые отношения складываются в разных сферах миграционной политики.

3.1. Внешняя трудовая миграция иностраннных граждан

Правовую основу регулирования отношений, складывающихся в сфере внешней трудовой миграции (выдача разрешений на привлечение работодателями, заказчиками услуг иностранных работников и использование их труда и др.) составляет Федеральный закон № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁸².

Иностраннный работник, осуществляющий трудовую деятельность по трудовому или гражданско-правовому договору, действует на основании разрешения на работу, дающего ему право на временное ее осуществление на территории Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Правила, регламентирующие процедуру выдачи, приостановления действия и аннулирования разрешительных документов на привлечение использования иностранных работников, утверждены Постановлением Правительства РФ № 681 от 15 ноября 2006 г. «О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации»⁸³.

Потребность привлечения иностранных работников, а также процедура формирования квот на выдачу им приглашений для въезда в Россию в целях осуществления трудовой деятельности и квот на выдачу иностранным гражданам, прибывшим в РФ в безвизовом порядке, разрешений на работу регулируются Правилами определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными

⁸² Федеральный закон № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁸³ Постановление Правительства РФ № 681 от 15 ноября 2006 г. «О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 47. Ст. 4911.

гражданами трудовой деятельности в РФ⁸⁴. В соответствии с ними работодатели ежегодно представляют заявку о потребности в иностранных работниках в уполномоченные органы субъектов Российской Федерации. Обобщенные заявки рассматриваются Межведомственной комиссией по вопросам привлечения и использования иностранных работников, после чего происходит согласование потребности в привлечении иностранных работников и предложений по объемам квот в субъекте РФ. Постановлением Правительства РФ устанавливаются квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывшим в РФ в порядке, не требующем получения визы, разрешений на работу.

Организованный набор иностранных граждан

Граждане Узбекистана и Таджикистана составляют значительную часть мигрантов в России (38%). В 2021 г. патенты на работу в России получили 993 014 трудовых мигрантов из Узбекистана и 471 256 – из Таджикистана. Учитывая массовость трудовых мигрантов из Узбекистана и Таджикистана и отсутствие достаточного накопленного опыта применения организованного набора на данном этапе в приоритете – отладить использование механизма оргнабора для трудовых мигрантов из этих стран.

В 2018 г. вступило в действие Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации от 5 апреля 2017 г. (ратифицировано Федеральным законом № 366-ФЗ от 05.12.2017).

В 2020 г. было заключено Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об организованном наборе граждан Республики Тад-

⁸⁴ Постановление Правительства РФ № 783 от 22 декабря 2006 г. «О порядке определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (часть II). Ст. 247.

Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации от 28 декабря 2019 г. (ратифицировано Федеральным законом №-466-ФЗ от 27.12.2019).

Организованный набор трудовых мигрантов представляет собой деятельность по реализации комплекса организационных, правовых и информационных мер, позволяющих осуществлять на территории иностранного государства (без въезда на территорию Российской Федерации) максимальное количество процедур в целях оформления миграционного статуса потенциального трудового мигранта, обеспечивающих «гарантию качества» кандидата с точки зрения безопасности (медицина, терроризм и пр.) и востребованности на российском рынке труда (в том числе квалификация, опыт работы и т. д.). Участниками организованного набора являются:

- уполномоченные государственные органы и организации;
- российские работодатели;
- граждане Узбекистана и Таджикистана, находящиеся в поиске работы;
- российские и зарубежные организации, осуществляющие подбор кадров (кадровые агентства, частные агентства занятости).

Участие российских государственных органов и организаций на данном этапе сосредоточено на вопросах безопасности и создании условий для взаимодействия заинтересованных лиц (развитие и эксплуатация интернет-ресурса, обеспечение доступа к нему, обеспечение максимально быстрого и удобного оформления необходимых документов, создание типовых документов и т. п.).

Для трудовых мигрантов организованный набор – это возможность прохождения миграционных процедур на родине, в том числе медицинского освидетельствования, сдачи экзамена по русскому языку, а в конечном счете – оформления миграционной карты и получения патента; предварительная договоренность о заключении трудового или гражданско-правового договора и об условиях работы; предоставление преференций со стороны государства исходя мигранта (например, пониженный тариф на проезд).

Для работодателей – это получение информации о квалификации и опыте работы трудового мигранта, его контактных

данных; минимизация трудозатрат при оформлении мигранта (с использованием типовых форм); определенные сроки начала работы. Предлагается установить срок, в течение которого трудовой мигрант должен въехать в Российскую Федерацию после получения всех документов и успешного прохождения проверочных мероприятий в миграционном центре.

В рамках организованного набора решаются две основные задачи.

1. Ключевым условием «государственной» составляющей оргнабора является создание в государствах исхода трудовых мигрантов российских миграционных центров. Они должны обеспечивать проверку безопасности потенциального трудового мигранта (отсутствие ограничений для въезда по линии правоохранительных органов, отсутствие опасных заболеваний) и реализацию ряда процедур в целях последующего оформления его миграционного статуса. Процедуры, осуществляемые через оргнабор:

- формирование пакета документов и сбор информации по каждому кандидату (данные паспорта, документы об образовании и квалификации и т. п.);
- сдача экзамена на знание русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации, получение сертификата;
- прохождение медицинского освидетельствования и получение необходимых медицинских справок;
- оформление договора (полиса) добровольного медицинского страхования;
- сбор информации в отношении кандидата по линии правоохранительных органов (отсутствие запрета на въезд, нежелательность пребывания, участия в террористической деятельности, привлечения к административной и уголовной ответственности, наличия неисполненных обязательств перед РФ);
- фотографирование и государственная дактилоскопическая регистрация;
- постановка на учет в налоговом органе по месту планируемого временного пребывания;
- регистрация в системе индивидуального (персонифицированного) учета (СНИЛС);

- возможность подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание;
- постановка на миграционный учет по месту пребывания и оформление миграционной карты;
- получение документа, подтверждающего право на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности (патента);
- возможность осуществления платежей за оказанные услуги, в том числе в бюджеты субъектов Российской Федерации.

При этом российские государственные органы имеют возможность вынести (принять) решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию (и о его отмене) на основании проверочных мероприятий, проведенных на территории страны исхода.

2. Модернизация информационно-аналитической системы «Общероссийская база вакансий «Работа в России» (далее – ИАС) в части:

- обеспечения доступности ИАС для всех участников оргнабора, а также заинтересованных государственных органов и организаций;
- открытости информации о потенциальных работодателях и кандидатах на трудоустройство (степень открытости данных может быть разграничена в зависимости от регистрации в ИАС соискателей и работодателей);
- расширение содержащейся в ИАС информации о наличии вакансий и перечня вносимых сведений (в заявке работодатель выбирает страну, из которой желает принять на работу трудовых мигрантов, указывает срок, в течение которого необходимо осуществить подбор трудовых мигрантов, сведения о характере работы, заработной плате, режиме работы, квалификационных требованиях, требованиях к образованию, профессиональным знаниям, навыкам и опыту работы, о предоставлении дополнительных социальных гарантий, информацию о сезонности, виде договора, предусматривающего трудоустройство, и другие сведения);
- обеспечения возможности размещения в ИАС перечня лиц, прошедших «фильтр» оргнабора (тем самым решается задача учета этих лиц), и информации о них (резюме

- соискателей) с учетом требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных;
- создания и размещения образцов типовых документов для участников оргнабора в целях минимизации трудовых затрат и издержек работодателей и соискателей.

Цифровая платформа управления организованным набором иностранных граждан предусматривает создание личного кабинета трудового мигранта, интегрированного с единым личным кабинетом иностранного гражданина, обеспечивающего доступ заявителей к получению услуг, текущему статусу предоставления услуг, истории обращений за получением услуг независимо от того, посредством какого способа (формы) и каким органом (организацией) предоставляется услуга.

Правовой основой взаимодействия с Узбекистаном и Таджикистаном в рамках оргнабора являются заключенные соглашения, которыми определены основные «игроки» как со стороны России, так и со стороны стран-партнеров. «Донастройку» технологии организованного набора оптимально осуществлять путем заключения дополнительных протоколов. При оценке действующих и проектируемых норм соглашений предлагается исходить, в частности, из следующего правила: количество и содержание обязательств российских работодателей по отношению к иностранным работникам не должно превышать их обязательств по отношению к работникам – гражданам России, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Система оргнабора позволяет на территории государства исхода мигрантов провести подготовку иностранных граждан, чтобы те соответствовали стандартам профквалификации. Также их экзаменуют на знание русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации. Задача состоит в подготовке граждан на территории своей страны, чтобы, приезжая в Россию, они активно включались в трудовую деятельность. Здесь заинтересованы и работодатели, и работники. Работник знает работодателя, условия труда и быта в этой организации. А работодатель знает, какие к нему едут работники, какой имеют разряд.

В 2021 г. заполнение квоты оргнабора из Узбекистана составило половину заявок. Сейчас на территории РФ работает около

4,5 тыс. граждан Узбекистана, набранных по системе оргнабора. Всего же в качестве потенциальных работников было отобрано 13,5 тыс. человек при лимите в 10 тыс. Но это все равно небольшое число в масштабах нашей страны, а о результатах соглашения с Таджикистаном и вовсе нет точных данных. В целом, власти Республики Узбекистан и Республики Таджикистан заинтересованы в налаживании этого процесса. Однако необходимо согласовать все процессы не только на уровне государств, но и с вовлечением самих мигрантов, что проблематично. Вообще, оргнабор – это сложный процесс, которому ружает множество факторов.

Система оргнабора развивается медленно, потому что соглашения имеют рамочный характер и не создают особых условий для тех мигрантов, кто участвует в оргнаборе. И поскольку сложилась практика неформального трудоустройства, то сложно ожидать, что система перестроится сама собой. Много заинтересованных структур и лиц как в России, так и в государствах выезда, кому выгоднее теневое трудоустройство. Для реализации предложений по совершенствованию технологии оргнабора потребуется внесение изменений в законодательство Российской Федерации.

3.2. Приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации

Федеральный закон № 62-ФЗ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»⁸⁵ устанавливает принципы, основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

Порядок рассмотрения заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, принятия, исполнения и отмены решений по указанным вопросам, а также формы заявлений и перечень необходимых документов, соответствующих конкретным основаниям приобретения или прекращения гражданства Российской Федерации, установлены Положением о порядке рассмотрения

⁸⁵ Федеральный закон № 62-ФЗ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ № 1325 от 14 ноября 2002 г.⁸⁶

Законодательство определяет гражданина РФ как физическое лицо, которое:

- 1) имеет гражданство России на день утверждения ФЗ «О Гражданстве Российской Федерации», а именно на 1 июля 2002 г.;
- 2) лицо, которое приобрело гражданство Российской Федерации в соответствии с законом после его вступления в силу.

Порядок получения российского гражданства для иностранных граждан отличается в зависимости от статуса заявителя на территории РФ и разрешительных документов, которые у него уже есть, и наличия оснований для получения гражданства РФ в упрощенном порядке. Например, общий порядок подразумевает, что желающий получить гражданство РФ иностранный гражданин до этого должен оформить разрешение на временное проживание (РВП), вид на жительство (ВНЖ) и прожить в России не менее пяти лет, только потом он сможет подавать на гражданство РФ.

Гражданство Российской Федерации предоставляется:

- по праву рождения;
- по праву брака с россиянином;
- для носителей русского языка;
- для иностранцев со статусом «беженцы»;
- для высококвалифицированных специалистов;
- для участников программы переселения соотечественников;
- для граждан стран СНГ;
- для рожденных в СССР;
- для обучавшихся в России или бывшем Советском Союзе;
- для получающих гражданство в общем порядке.

Вопросом выдачи и оформления гражданства в России занимаются территориальные органы ГУВМ МВД. Подавать документы или задавать вопросы нужно в территориальных отделах

⁸⁶ Указ Президента РФ № 1325 от 14 ноября 2002 г. «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4571.

ниях МВД или в многофункциональных центрах (МФЦ). Решает вопросы приема в гражданство Президент РФ

Основания приобретения гражданства РФ:

- если иностранец прожил в России больше пяти лет с момента выдачи ВНЖ или РВП РФ, а также не выезжал из страны больше чем на три месяца в течение каждого года проживания;
- если иностранный гражданин, желающий получить гражданство России, является высококвалифицированным специалистом и Россия заинтересована в нем как в профессионале;
- если заявитель пребывает в России в статусе переселенца (по программе) или беженца. В таком случае минимальный срок проживания в России для подачи на российское гражданство сокращается до одного года.

Условия предоставления гражданства Российской Федерации в общем порядке:

- необходимо проживать на территории РФ без перерывов не менее пяти лет по ВНЖ. Допустимый перерыв – три месяца в течение одного года. (Исключение по сроку проживания составляют только люди с особыми заслугами перед родиной и те, кто, проживая в странах СССР три года и больше, отслужил в Вооруженных силах РФ);
- необходимо иметь подтвержденный достаточный для проживания минимальный доход в России;
- взять на себя обязательства исполнять и соблюдать Закон и Конституцию РФ;
- отказаться от гражданства другого государства, обратившись за этим, например, в консульство своей страны на территории России;
- получить сертификат о знании русского языка.

Условия предоставления гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке:

- упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации подразумевает необязательность пятилетнего проживания в России по ВНЖ для того, чтобы стать гражданином РФ;
- главные преимущества упрощенного получения Российского гражданства – это необязательность получения

РВП или ВНЖ (в зависимости от ситуации), а также возможность укоротить срок получения гражданства с пяти-шести лет до одного года и даже меньше.

Лицо, приобретающее гражданство Российской Федерации по одному из оснований, предусмотренных пунктами «б»–«г» статьи 11 настоящего Федерального закона № 62 «О гражданстве» (за исключением лиц, указанных в части второй настоящей статьи), обязано принести Присягу гражданина Российской Федерации (введена Федеральным законом № 243-ФЗ от 29.07.2017).

Текст Присяги:

«Я (фамилия, имя, отчество), добровольно и осознанно принимая гражданство Российской Федерации, клянусь:

- соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, права и свободы ее граждан;
- исполнять обязанности гражданина Российской Федерации на благо государства и общества;
- защищать свободу и независимость Российской Федерации;
- быть верным России, уважать ее культуру, историю и традиции».

29 марта 2019 г. вступил в силу закон об упрощенном получении гражданства РФ – Федеральный закон № 544-ФЗ от 27 декабря 2018 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации”».

Жители ДНР и ЛНР Украины смогут подавать бумаги по месту пребывания, а не по месту регистрации, как было прежде.

При обращении за гражданством РФ не обязательно иметь ВНЖ и постоянно жить в стране в течение пяти лет.

Соотечественники, живущие за границей и желающие вернуться в Россию, смогут подавать документы на гражданство РФ по месту пребывания.

Не нужно будет отказываться от гражданства другого государства и сдавать экзамен на знание русского языка, а также подтверждать источник доходов. Есть только одно обязательное требование – соблюдать Конституцию.

Сроки получения гражданства РФ в упрощенном порядке изменились. Рассматривать документы будут до шести месяцев.

Для граждан бывших советских республик, таких как Белоруссия, Казахстан и Киргизия, срок рассмотрения был уменьшен до трех месяцев.

Если отклонили заявление, повторно подать документы можно через год.

Гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке могут получить:

- иностранные граждане, у которых как минимум один родитель – гражданин РФ;
- иностранные граждане, рожденные на территории РСФСР и обладавшие гражданством СССР;
- иностранные граждане, состоящие в браке с гражданами РФ не менее трех лет;
- иностранные граждане, у которых есть совершеннолетние нетрудоспособные дети с российским гражданством, при условии отсутствия второго родителя;
- иностранные граждане с детьми – гражданами РФ без второго родителя;
- недееспособные лица, у которых есть трудоспособные 18-летние дети с гражданством РФ;
- иностранные граждане, получившие профессиональное образование в России после 1 июля 2002 г. и проработавшие на территории России не менее трех лет до момента подачи заявления на российский паспорт и гражданство РФ;
- иностранные граждане, ведущие законный бизнес в России не менее трех лет, с прибылью не меньше 10 миллионов за этот период;
- высококвалифицированные специалисты, работающие на территории РФ не меньше трех лет на момент подачи заявления;
- владельцы предприятий, инвестирующие в экономику России, чей налоговый взнос на момент обращения за гражданством составил не менее 6 млн руб., а чистые активы составляют не менее 100 млн руб.;
- носители русского языка;
- участники программы переселения соотечественников;
- лица, получившие статус беженца;
- ветераны ВОВ, проживавшие на территории СССР, а также граждане Белоруссии, Казахстана и Киргизии.

Законопроектом предлагается: исключить получение разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации из перечня оснований утраты статуса беженца и временного убежища; предоставить временно и постоянно проживающим в Российской Федерации лицам, имеющим устойчивую правовую связь с Российской Федерацией (состоящим в браке с гражданином Российской Федерации, проживающим на территории России, и имеющим в этом браке общих детей) возможность обратиться с заявлением без соблюдения условия трехлетнего срока нахождения в браке и без подтверждения наличия законного источника средств к существованию.

По данным ГУВМ МВД, количество иностранцев, получивших российское гражданство в 2021 г., 735 тыс. человек, количество принятых в гражданство лиц в 2019 г. – 498 тыс. человек, в 2020 г. – 656 тыс.⁸⁷

3.3. Миграционный учет иностранных граждан

Одной из форм государственного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, а также формирования качественно нового административно-правового механизма учета иностранных граждан и лиц без гражданства стало введение миграционного учета, который нашел свое отражение в Федеральном законе № 109-ФЗ от 18 июня 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁸⁸.

В соответствии с Федеральным законом № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» регистрации по месту жительства и учету по месту пребывания подлежат иностранные граждане, постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации, а иностранные граждане, временно пребывающие на террито-

⁸⁷ Более 735 тыс. иностранцев получили российское гражданство в 2021 г. URL: [//https://tass.ru/obschestvo/13517651](https://tass.ru/obschestvo/13517651) (дата обращения 23.12.2022).

⁸⁸ Федеральный закон № 109-ФЗ от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

рии Российской Федерации – только учету по месту пребывания (п. 2 ст. 7, п. 3 ст. 7). Обязанность по постановке на учет по месту временного пребывания иностранного гражданина возлагается на принимающую сторону в сроки, предусмотренные п. 3 ст. 20.

Пунктом 1 ст. 15 установлено основание для регистрации иностранного гражданина по месту жительства: наличие у данного иностранного гражданина права пользования жилым помещением, находящимся на территории Российской Федерации, которое определяется в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 15).

Законом о миграционном учете устанавливаются следующие основания и порядок снятия иностранных граждан с учета по месту пребывания (п. 1 ст. 23):

- убытие иностранного гражданина из места пребывания;
- выезд иностранного гражданина из Российской Федерации;
- смерть иностранного гражданина в Российской Федерации либо вступление в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим.

Снятие иностранного гражданина с учета по месту пребывания осуществляется органом миграционного учета после получения от принимающей стороны отрывной части бланка уведомления о прибытии данного иностранного гражданина в место пребывания с указанием в этой части бланка даты убытия данного иностранного гражданина из места пребывания. Отрывная часть бланка уведомления о прибытии данного иностранного гражданина в место пребывания должна быть направлена принимающей стороной в соответствующий орган миграционного учета не позднее чем через два дня со дня убытия данного иностранного гражданина из места пребывания (п. 1 ст. 23).

*Ответственность за нарушение
миграционного законодательства Российской Федерации
иностранцами гражданами и лицами без гражданства*

В зависимости от степени общественной опасности совершенного правонарушения за нарушение миграционного законодательства установлена административная и уголовная ответственность.

Ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение миграционного законодательства регламентируется следующими нормативными правовыми актами:

- Федеральным законом № 114-ФЗ от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁸⁹, который регулирует отношения, связанные с выездом из Российской Федерации и въездом в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, а также регламентирует порядок оформления и выдачи документов указанной категории лиц;
- Федеральным законом № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁹⁰, в соответствии с которым иностранный гражданин, законно находящийся на территории Российской Федерации – лицо, имеющее действительные вид на жительство или разрешение *на временное проживание*, либо *визу* или *миграционную карту*, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

В отношении иностранного гражданина, незаконно находящегося на территории Российской Федерации, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина, законно находящегося в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято *решение о нежелательности пребывания* (проживания) данного иностранного гражданина в Российской Федерации.

⁸⁹ Федеральный закон № 114-ФЗ от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

⁹⁰ Федеральный закон № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

Иностранный гражданин, в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязан выехать из Российской Федерации.

Иностранный гражданин, не покинувший территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежит *депортации*.

Решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации является основанием для последующего отказа во въезде в Российскую Федерацию.

Одной из форм государственного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации стало введение миграционного учета, который нашел свое отражение в Федеральном законе № 109-ФЗ от 18 июня 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁹¹. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства – деятельность, направленная на фиксацию и обобщение сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и об их перемещениях. Обязанность по постановке на учет по месту временного пребывания иностранного гражданина возлагается на принимающую сторону, за исключением отдельных случаев, предусмотренных законодательством РФ.

Главой 18 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП) № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г.⁹² установлены правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации. В качестве наказания за указанные категории административных правонарушений предусмотрены следующие: наложение административного штрафа, а также предупреждение, административный арест, административное приостановление

⁹¹ Федеральный закон № 109-ФЗ от 18 июня 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

⁹² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

деятельности. В качестве дополнительного наказания в ряде случаев предусматривается административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Статья 3.10 КоАП РФ административным выдворением за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства считает принудительное и контролируемое перемещение иностранных граждан и лиц без гражданства через государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации либо в контролируемый самостоятельный выезд иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации в случаях, предусмотренных российским законодательством.

Правонарушения, представляющие большую общественную опасность, влекут ответственность по Уголовному кодексу РФ⁹³, это:

- незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации: пересечение без действительных документов либо без надлежаще оформленного разрешения, в порядке, установленном Законом РФ № 4730-1 от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации»⁹⁴;
- организация незаконной миграции: организация 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, то есть в нарушение требований, содержащихся в Федеральных законах № 114-ФЗ от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Российская Федерация также имеет международные обязательства в рассматриваемой сфере, предусмотренные Соглашением

⁹³ Уголовный кодекс Российской Федерации № 63-ФЗ от 13 июня 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁹⁴ Закон РФ № 4730-1 от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 4 мая.

о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (г. Москва, 6 марта 1998 г.)⁹⁵, Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющим ее Протоколом против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху.

3.4. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом

Становлению государственной политики содействия добровольному переселению соотечественников из-за рубежа во многом способствовали сложившиеся внутренние и внешние условия.

Внутренние условия. К началу XXI в. в России с особой остротой обозначилась демографическая проблема, во многих ее субъектах наметилась устойчивая депопуляционная тенденция – превышение смертности над рождаемостью. Усугубили ситуацию старение населения и миграция из большинства субъектов Российской Федерации в центральные регионы страны, а также в зарубежные государства. В результате этого наметился устойчивый спад численности населения в большинстве субъектов Российской Федерации, особенно сильно затронувший районы Сибири, Севера и Дальнего Востока.

Неблагополучная демографическая ситуация стала препятствием экономическому развитию регионов и страны в целом, поэтому возникла потребность в использовании миграционного ресурса – привлечения в проблемные регионы на постоянное место жительства иммигрантов, которые могли бы принять активное участие в социально-экономическом развитии территорий.

Внешние условия. Распад Советского Союза создал ситуацию, когда многие русскоязычные люди оказались за пределами

⁹⁵Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (г. Москва, 6 марта 1998 г.) // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2.

Российской Федерации. У многих из них в России остались близкие и дальние родственники, с которыми они хотели бы воссоединиться, а некоторые по иным причинам (экономические проблемы, трудности социальной адаптации в новой среде, неподходящий климат и др.) хотели бы переселиться в Российскую Федерацию и стать ее гражданами. География государств, из которых к нам могут ехать соотечественники, достаточно обширна. Это не только страны СНГ и Балтии, обладающие наибольшим миграционным потенциалом, но и экономически развитые страны дальнего зарубежья – Германия, Бельгия, Израиль и др. По имеющимся оценкам⁹⁶, в настоящее время только в странах ближнего зарубежья численность русских и иных «титულных» для России народов составляет около 18 млн человек, из них достаточно значительное количество лиц может быть заинтересованно в переезде в Российскую Федерацию.

В результате всего этого сложились условия – сочетание демографического, экономического и гуманитарного факторов, которые сформировали вполне четкий государственный интерес – наполнить демографически проблемные регионы страны близкими по менталитету иммигрантами. Выбор был сделан в пользу соотечественников, проживающих за рубежом. Соотечественники, воспитанные в традициях российской культуры, владеющие русским языком, в наибольшей мере способны к адаптации к российским условиям и скорейшей интеграции в принимающем социуме.

Впервые о праве соотечественников, проживающих за рубежом, полагаться на поддержку Российской Федерации в осуществлении своих гражданских, политических, социальных, экономических и культурных правах, сохранении самобытности было заявлено в Федеральном законе № 99-ФЗ от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Им же был установлен порядок признания и подтверждения принадлежности

⁹⁶Красинец Е.С. О проблемах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. ст. / Под общ. ред. К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М.: ФМС России, 2009. С. 146.

к соотечественникам, определены основания въезда в Российскую Федерацию и передвижения по ее территории, правовое положение соотечественников – иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

В 2006 г. Указом Президента РФ № 637⁹⁷ были утверждены Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также план мероприятий по реализации данной Программы.

Государственной программой предусмотрено предоставление участникам Программы ряда гарантий, в том числе компенсация за счет средств федерального бюджета: расходов на переезд к будущему месту проживания⁹⁸; расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории РФ⁹⁹; получение единовременного пособия на обустройство («подъемных»)¹⁰⁰;

⁹⁷ Указ Президента РФ № 637 от 22 июня 2006 г. «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (вместе с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

⁹⁸ Постановление Правительства РФ № 150 от 10 марта 2007 г. «О порядке выплаты компенсации транспортных расходов участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 12. Ст. 1415.

⁹⁹ Постановление Правительства РФ № 715 от 25 сентября 2008 г. «Об утверждении Правил выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей компенсации за счет средств федерального бюджета расходов на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 39. Ст. 4452.

¹⁰⁰ Постановление Правительства РФ № 7 от 15 января 2007 г. «О порядке выплаты единовременного пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия доброволь-

ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством деятельности в период до приобретения гражданства РФ¹⁰¹.

Для реализации Государственной программы были приняты следующие нормативные правовые акты: Постановление Правительства РФ № 817 от 28 декабря 2006 г. «О свидетельстве участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»¹⁰², Постановление Правительства РФ № 1 от 10 января 2007 г. «О компенсационном пакете участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»¹⁰³ и другие.

Цель Государственной программы – «...стимулирование и организация процесса добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников на основе повышения привлекательности ее субъектов, а также компенсация естественной убыли населения в стране в целом и в ее отдельных регионах за

ному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 3. Ст. 453.

¹⁰¹ Постановление Правительства РФ № 8 от 15 января 2007 г. «О порядке выплаты участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 3. Ст. 454.

¹⁰² Постановление Правительства РФ № 817 от 28 декабря 2006 г. «О свидетельстве участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (часть II). Ст. 273.

¹⁰³ Постановление Правительства РФ № 1 от 10 января 2007 г. «О компенсационном пакете участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 3. Ст. 447.

счет привлечения переселенцев на постоянное место жительства в Российскую Федерацию». В соответствии с поставленной целью Государственная программа, с одной стороны, ориентирована на формирование правового механизма, позволяющего соотечественникам, проживающим за рубежом и принявшим осознанное решение переселиться в Россию, реализовать свое намерение с наименьшими материальными, организационными затратами и моральными издержками. С другой – служит укреплению экономики страны посредством привлечения трудовых и кадровых ресурсов в регионы, а также решению там демографических проблем. Государственная программа формирует правовые, экономические и социальные условия для добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников из-за рубежа.

На практике содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, осуществляется на двух уровнях: федеральном и региональном. В развитие Государственной программы субъектами Российской Федерации, принимающими в ней участие, разрабатываются и утверждаются собственные программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – региональные программы переселения). В региональных программах переселения определяются территории вселения (часть субъекта, куда привлекаются мигранты из числа соотечественников и членов их семей), уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственный за ее реализацию. Программа субъекта содержит детальное описание возможностей региона по обустройству и социальной поддержке соотечественников, форм и источников финансирования программы и прочие условия работы в субъекте Российской Федерации, включенные в выполнение Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Таким образом, условия обеспечения соотечественников жильем, земельными участками, устройство детей участников Госпрограммы в образовательные учреждения, иные меры поддержки, а также перечень вакансий, на которые могут быть привлечены соотечественники, устанавливаются каждым конкретным субъектом Российской Федерации самостоятельно с учетом имеющихся у региона перспектив социально-экономического развития.

Итак, соотечественник, проживающий за рубежом и желающий переехать в Российскую Федерацию, имеет право воспользоваться в этих целях Государственной программой. При этом такой соотечественник выбирает для переезда один из субъектов Российской Федерации, присоединившихся к выполнению Госпрограммы, а в рамках субъекта – территорию вселения. Кроме того, соотечественник должен определиться с вакансией, которую он хотел бы занять по прибытии в Россию. После осуществления ряда организационных процедур (в том числе связанных с согласованием кандидатуры переселенца с потенциальным работодателем) соотечественник получает свидетельство участника Государственной программы. Такое свидетельство документально подтверждает права и обязательства участника Государственной программы, членов его семьи, а также субъектов Российской Федерации, осуществляющих реализацию Государственной программы, в том числе обязательства по предоставлению государственных гарантий и социальной поддержки, предусмотренных для выбранной категории вселения.

*Реализация Государственной программы
по оказанию содействия добровольному переселению
соотечественников, проживающих за рубежом,
за пределами Российской Федерации*

Как уже отмечалось выше, Государственная программа предусматривает достаточно широкий спектр мер экономической поддержки соотечественников, переселяющихся в Россию.

Предоставление услуг государственными и муниципальными учреждениями в рамках компенсационного пакета осуществляется в порядке и на условиях, которые предусмотрены для граждан Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Таким образом, лица, принимающие участие в Госпрограмме, обеспечиваются местами в детских дошкольных образовательных учреждениях, а также им оказываются услуги в получении: соответствующего уровня образования в учреждениях общего и профессионального образования, амбулаторно-поликлинической медицинской помощи, стационарной медицинской помощи, скорой медицинской помощи, медицинской помощи при заболеваниях социального характера.

Соотечественники и члены их семей обеспечиваются местами в учреждениях социального обслуживания населения. Кроме того, таким лицам оказывается содействие в поиске подходящей работы и трудоустройстве.

Участникам Государственной программы и членам их семей, следующим по территории вселения и попавшим в трудную жизненную ситуацию, может быть оказана адресная экстренная социальная помощь. Это неотложная помощь разового характера, направленная на поддержание жизнедеятельности переселенцев. Такая помощь может быть выражена в обеспечении питанием, предметами первой необходимости, сезонными вещами и пр. На сегодняшний день на законодательном уровне закреплена возможность получения адресной экстренной социальной помощи лишь в одном субъекте Российской Федерации – в городе Москве. Она оказывается при следовании участников Государственной программы транзитом через Москву на территорию вселения.

Поскольку Государственная программа в первую очередь направлена на добровольное переселение соотечественников, проживающих за рубежом, ее реализация, как правило, начинается в государствах постоянного проживания потенциальных участников Госпрограммы.

За границей работу с соотечественниками осуществляют уполномоченные органы, к которым относятся: представительства Федеральной миграционной службы за рубежом и консульские учреждения Российской Федерации.

Существенный вклад в работу по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников вносят временные группы, создаваемые из сотрудников ФМС России, МИДа России и иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Временные группы функционируют при консульских учреждениях Российской Федерации в странах, где имеется значительный потенциал соотечественников для участия в Госпрограмме.

За первые три года реализации Государственной программы уполномоченными органами за рубежом принято от соотечественников около 24 тыс. анкет для участия в Госпрограмме, выдано более 9,5 тыс. свидетельств участника Государственной программы.

От общего числа поступивших от соотечественников анкет для участия в Государственной программе больше всего – 72% –

принято временными группами, 24 – представительствами ФМС России, 4% – консульскими учреждениями Российской Федерации, при которых нет временных групп¹⁰⁴.

Перед уполномоченными органами за рубежом стоит ряд задач, связанных с реализацией Госпрограммы, в стране постоянного проживания соотечественников. В частности уполномоченные органы за рубежом осуществляют информирование соотечественников о Госпрограмме, проводят среди желающих принять в ней участие разъяснительную работу, выполняют необходимые подготовительные мероприятия, связанные с регистрацией в качестве участника Госпрограммы, оформляют свидетельства участника Госпрограммы, а также реализуют иные необходимые мероприятия.

Реализация Государственной программы на территории Российской Федерации

Как говорилось выше, выполнение Государственной программы осуществляется на федеральном и региональном уровнях. Исполнителями Государственной программы являются федеральные органы исполнительной власти, их территориальные органы и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

К основным федеральным органам исполнительной власти, участвующим в реализации мероприятий Государственной программы на территории Российской Федерации относятся МВД России (координатор Государственной программы), Минздравсоцразвития России, Минтранс России, Минфин России, ФСБ России, Роструд, Росстат.

Мероприятия, предусмотренные Государственной программой, на территории Российской Федерации осуществляются в рамках согласованных Правительством Российской Федерации и утвержденных субъектами Российской Федерации региональных программ переселения.

В настоящее время в работе по Государственной программе участвуют 80 субъектов Российской Федерации, утвердивших региональные программы переселения. За период 2007–2021 гг.

¹⁰⁴ Данные ФМС России.

на территорию Российской Федерации прибыло более 1 млн соотечественников и членов их семей.

При этом практика показывает, что среди субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы, наибольшей привлекательностью у соотечественников пользуются Калининградская, Калужская, Липецкая и Тверская области. В эти регионы переселилось более 82% участников Государственной программы, что указывает на создание там удовлетворительных условий для приема и обустройства прибывающих из-за рубежа соотечественников и членов их семей. Что же касается регионов Дальнего Востока, Забайкалья и Сибири, то результаты переселения в них соотечественников оказались не столь впечатляющими.

Готовность субъекта Российской Федерации к приему переселенцев подтверждается реализацией принятых обязательств по оказанию переселенцам содействия в обустройстве, в частности в обеспечении жильем и работой, переобучении и при необходимости в переквалификации, а также наличием механизмов по предоставлению информационных, консультационных, в том числе юридических (юридическая помощь по вопросам заключения трудового контракта, оформления документов на медицинское обслуживание, социальное обеспечение) и других услуг.

Практическое выполнение мероприятий, предусмотренных Государственной программой и региональных программ переселения на территориях вселения, осуществляют:

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ответственные за реализацию региональной программы переселения на выбранной соотечественником территории вселения;
- территориальные органы Федеральной миграционной службы и территориальные органы иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти (например, территориальные органы МВД России, ФСБ России и пр.);
- органы местного самоуправления территорий вселения, а также иные организации и общественные объединения, участвующие в реализации региональной программы переселения.

Точный перечень органов, работающих в целях практического применения Госпрограммы в субъектах Российской Федерации, определяется в каждой конкретной региональной программе.

Коллегиальным органом, осуществляющим управление Госпрограммой, является Межведомственная комиссия. На сегодняшний день деятельность Межведомственной комиссии обеспечивает Министерство регионального развития Российской Федерации. В основном работа Межведомственной комиссии связана с совершенствованием нормативного регулирования Государственной программы. Межведомственная комиссия рассматривает проекты региональных программ переселения и готовит рекомендации по данным проектам Правительству Российской Федерации. В компетенцию МВК входит рассмотрение проектов нормативных правовых актов, необходимых для реализации Государственной программы, контроль за подготовкой и осуществлением мероприятий по Государственной программе. МВК утверждает ежегодные доклады координатора Государственной программы, рассматривает и утверждает отчеты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о ходе реализации региональных программ, обобщает опыт работы по реализации Государственной программы. В регионах созданы межведомственные комиссии по реализации региональных программ переселения.

МВД России, как координатор Государственной программы, несет ответственность за выполнение предусмотренных данным документом обязательств Российской Федерации, осуществляет контроль за целевым расходованием средств федерального бюджета, направляемых на реализацию Госпрограммы. При этом одной из основных задач МВД России в данном контексте является осуществление оперативной координации практической деятельности всех уполномоченных на реализацию Государственной программы органов.

В субъектах Российской Федерации территориальные органы МВД России являются представителями координатора Государственной программы.

*Проблемы и перспективы
совершенствования государственной политики
содействия добровольному переселению соотечественников
из-за рубежа*

Накопленный опыт и анализ реализации Государственной программы позволил выявить ряд проблемных вопросов и определить первоочередные задачи по совершенствованию процесса добровольного переселения соотечественников.

Работа по корректировке Государственной программы была начата уже в 2009 г. Однако сразу были выявлены негативные факторы в реализации Программы.

Во-первых, была продлена до 2012 г. деятельность временных групп, созданных из сотрудников ФМС России и МИД России и функционирующих при дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации в государствах с наибольшим потенциалом соотечественников. Как уже было отмечено выше, именно временные группы приняли на себя основную нагрузку по работе с потенциальной аудиторией Госпрограммы.

Во-вторых, фактором, негативно сказывающимся на результативности Государственной программы, являлось требование об участии в ней только соотечественников, проживающих за рубежом. Такое положение дел автоматически исключало достаточно обширный круг лиц из числа потенциальных участников Госпрограммы. Наши соотечественники, уже приехавшие в Россию и находящиеся на ее территории на законных основаниях, не могли воспользоваться возможностями, предоставляемыми в рамках Госпрограммы. В связи с этим большим шагом вперед стало предоставление соотечественникам, имеющим статус временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, возможности регистрироваться в качестве участников Госпрограммы на территории России.

Основными направлениями модернизации Государственной программы являются:

- расширение каналов вхождения в Госпрограмму путем стимулирования участия в ней научной и творческой интеллигенции, студентов и других категорий соотечественников;

- обеспечение Госпрограммой возможности компактного переселения соотечественников в сельскую местность с созданием «сельскохозяйственных зон свободного предпринимательства» наподобие зон свободной экономической деятельности с льготным налогообложением;
- отнесение территории вселения к территории всего субъекта Российской Федерации, принимающего участие в Государственной программе, а не к отдельным его районам.

Кроме того, эффективности реализации Государственной программы препятствует наличие привязки возможности получения статуса участника Госпрограммы к существованию конкретного рабочего места, неурегулированность вопроса о снижении до 13% ставки налогообложения работодателей, использующих труд участников Государственной программы и членов их семей, не являющихся гражданами России.

Принимая во внимание результаты работы по привлечению в страну соотечественников из-за рубежа, а также направления, заданные Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 622 от 31 октября 2018 г., основной задачей в работе по реализации Государственной программы в ближайшей перспективе является совершенствование ее механизмов, в том числе:

- корректировка условий добровольного переселения востребованных специалистов (в том числе научных и педагогических работников, инженеров, врачей), фермеров, предпринимателей, инвесторов и выдающихся деятелей культуры и искусства с учетом их ожиданий и запросов, а также поддержка российских организаций, привлекающих таких лиц;
- концентрация финансовых ресурсов на оказании содействия добровольному переселению соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию на территории приоритетного заселения и повышение эффективности расходования финансовых средств на эти цели;
- устранение необоснованных административных барьеров, временных и финансовых издержек, связанных с

ввозом в Российскую Федерацию и регистрацией имущества, включая объекты интеллектуальной собственности, средства производства и иные основные фонды.

3.5. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации 2012 и 2018 гг.

13 июня 2012 г. Указом Президента РФ была утверждена «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, в ней определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Концепция была разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации во взаимосвязи с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и другими документами стратегического планирования, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права и обязательствами Российской Федерации, вытекающими из международных договоров в сфере миграции. Разработка Концепции была осуществлена с учетом отечественного и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями

глобализации. Реализация настоящей Концепции должна была способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

В Концепции–2012 была дана характеристика миграционной ситуации в России на тот момент, указано, что «миграционная привлекательность Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преимущественно на граждан государств-участников СНГ»; «продолжается эмиграционный отток из страны»; «население отличается низкой внутренней территориальной мобильностью». Также было напрямую указано на просчеты миграционной политики: «миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом»; «за исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, отсутствуют программы привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество»; «сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство затрудняют процесс получения гражданства для большинства законопослушных мигрантов»; несовершенна система привлечения временных трудовых мигрантов, что приводит к многочисленной нерегистрируемой занятости иностранных граждан на российском рынке труда. Делался вывод: «Для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, вся система управления ими в Российской Федерации должна быть модернизирована». К несомненным достоинствам Концепции следует отнести конкретизацию и определение основных этапов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации: первый этап – 2012–2015 гг., второй – 2016–2020 гг., третий – 2021–2025 гг.

В связи с принятием новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, одной из главных задач Правительства, заинтересованных федеральных, муниципальных и органов власти местного самоуправления, научных и общественных организаций становится выполнение основных направлений государственной миграционной политики по сферам управления миграционными процессами.

При этом должна быть существенно повышена роль НПО в реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией государственной миграционной политики. Конструктивное взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества является одним из принципов государственной миграционной политики.

С учетом важности широкого привлечения институтов гражданского общества к участию в реализации Концепции представляется целесообразным наиболее полно задействовать их потенциал для реализации программ и проектов в рамках обозначенных Концепцией сфер, предусмотрев при этом соответствующий порядок взаимодействия с государственными структурами.

За годы, прошедшие после утверждения Концепции–2012 для «модернизации системы управления миграционными процессами» было сделано немало, однако утверждать об эффективности реализации миграционной политики вряд ли можно.

Период между 2012 и 2018 гг. нужно условно разделить на три этапа: первый – до 2016 г., пока миграционными вопросами в стране управляла Федеральная миграционная служба; второй (условный) этап – это вторая половина 2016 г. и 2017 г., когда шла передача дел от ФМС к ГУВМ МВД и миграционное законодательство как таковое практически не развивалось; и третий этап – с конца 2017 г., когда законодательные инициативы стали исходить из стен нового миграционного ведомства. После принятия Концепции–2012, казалось бы, обозначившей курс на реализацию положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, для целей экономического и демографического развития России, на деле законодательные усилия и практические действия ФМС были сфокусированы в основном на усилении контроля за исполнением мигрантами миграционного законодательства и ужесточение

самого законодательства. В 2013 г. была создана Государственная информационная система миграционного учета (ГИСМУ), обеспечившая персонифицированный учет иностранных граждан, находящихся в России. В 2014 г. было введено «правило 90/180», на нарушителей которого накладывался запрет на въезд в Россию сроком от трех до десяти лет¹⁰⁵. Тогда же появились «черные списки» иностранных граждан, которым запрещен въезд в Россию в случае, если они совершили два и более административных правонарушения на территории Российской Федерации, и списки эти достигли сотен тысяч человек. Простая и прозрачная поначалу система выдачи патентов на право трудоустройства у физических лиц была с 2015 г. распространена на всех граждан стран СНГ, трудоустройства которых в России, и усложнена дополнительными требованиями, прежде всего необходимостью сдачи экзамена на знание русского языка, истории и законодательства России. Результатом этих мер стало сокращение численности лиц, оформляющих патент, при том, что число граждан СНГ, въезжавших в Россию с целью трудоустройства, отнюдь не уменьшилось (в 2015 г. их въехало 4,517 тыс. человек по сравнению с 4,045 тыс. человек в 2014 г.). Иными словами, ужесточение мер миграционной политики в отношении трудовых мигрантов привело к росту незаконной миграции и нерегистрируемого трудоустройства.

На законодательном уровне предпринимались позитивные шаги, нацеленные на оптимизацию миграционных процессов. В целях стимулирования внутренней миграции и улучшения условий занятости российского населения был принят план мероприятий по повышению мобильности граждан на 2014–2018 гг. В конце 2014 г. была принята специальная глава в Трудовом Кодексе РФ «Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства», обозначившая трудовые и социальные права иностранных работников. С 2015 г. создавалась сеть многофункциональных миграционных центров для оказания разного рода миграционных услуг

¹⁰⁵ *Ивахнюк И.В.* Комментарии к Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., утв. Указом Президента РФ 31.10.2018 года. URL: <https://migrant.ru/novosti-proekta-sobiranie-naroda-ekspertnyj-analiz-koncepcii-migracionnoj-politiki/> (дата обращения 10.02.2023).

иностранным гражданам. Российские регионы получили право самостоятельно регулировать приток иностранных граждан, в том числе иностранных работников.

В 2016 г. произошло переформатирование институционального обеспечения миграционной политики: была ликвидирована Федеральная миграционная служба и вопросы миграции переданы в ведение специально созданного управления в рамках МВД РФ.

2017–2018 гг. стали периодом активных миграционных нововведений. Прежде всего они касались упрощения процедур получения гражданства Российской Федерации для целого ряда категорий иностранных граждан. «Носители русского языка» – канал, обозначенный еще в 2015 г., но так и не реализовавшийся, – получил дополнительный стимул введением нормы о том, что лицам (прежде всего гражданам Украины), находящимся на территории России и признанным носителями русского языка, не нужно получать подтверждение выхода из гражданства от властей Украины, что является фактически нереализуемым из-за позиции украинской стороны. Достаточно написать соответствующее заявление о выходе из гражданства и нотариально заверенную копию направить в посольство Украины. Это фактически открыло двери для более 1 млн жителей юго-востока Украины, которые бежали в Россию после 2014 г. А также для тех, кто только думает о возможности перебраться в Россию как страну, внутреннюю связь с которой они сохраняют, считая себя людьми русской культуры. Как правило, это образованные горожане с высоким уровнем квалификации, которые резонно рассчитывают на получение хорошо оплачиваемой работы по специальности в России.

Другой законопроект, касающийся упрощенного порядка получения гражданства РФ, который рассмотрен Государственной Думой 25.10.2018 г. в первом чтении, также обращен преимущественно к гражданам Украины – речь идет о приеме в российское гражданство в упрощенном порядке соотечественников, проживающих в странах «со сложной общественно-политической и экономической обстановкой, где происходят вооруженные конфликты и (или) смена политического режима». Правом определять «в гуманитарных целях» категории иностранных граждан, имеющих право на приобретение российского гражданства, наделен Президент РФ.

Очевидно, что в сложившихся политических обстоятельствах предоставление жителям ЛНР и ДНР возможности вступить в российское гражданство в упрощенном порядке – это необходимая мера. Многие из них по тем или иным причинам не имеют украинских паспортов и не могут их получить – Украина прекратила выдачу своих паспортов в «мятежных» районах. Многие люди оказались усеченными в правах, в том числе в праве на передвижение и выбор места жительства. Так что получение российского вида на жительство и гражданства является для них шансом выбраться из правовой ловушки, в которой они оказались.

В 2018 г. новыми правовыми мерами решались и вопросы внутренней политики. В частности, активное внимание уделено привлечению населения на Дальний Восток в координации с государственной программой «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». Внесены поправки в закон «О миграционном учете» (ФЗ № 163), которые гарантируют наличие у иностранных граждан адреса их фактического проживания. Открыта прямая линия в ГУВМ МВД для приема обращений и жалоб российских и иностранных граждан.

Таким образом, следует признать, что переход вопросов формирования и реализации миграционной политики в ведение ГУВМ МВД не сопровождался тем ужесточением миграционной политики, которое можно было бы ожидать. Скорее, речь может идти о рационализации мер миграционной политики и появлении некой логики законодательных инноваций, нацеленной на упорядочение миграционных процессов, обеспечение необходимого России притока постоянных и временных мигрантов и решение внешнеполитических проблем.

31 октября 2018 г. Указом Президента РФ принята «Концепция государственной миграционной политики на 2019–2025 годы». В разделе «Условия формирования и реализации миграционной политики» дается положительная оценка итогам 2012–2017 гг., «усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере миграции», «оптимизированы правила пребывания обучающихся в Российской Федерации иностранных граждан», «созданы дополнительные условия, способствующие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», «упрощены правила приема в российское гражданство иностранных граждан, являю-

щихся носителями русского языка, инвесторами, предпринимателями или выпускниками российских образовательных организаций» и т. д., «миграционный приток в Российскую Федерацию компенсировал естественную убыль». В результате «суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн человек» населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики», «сократилось число иностранных граждан, незаконно находящихся в Российской Федерации», «интенсивность внутренней миграции увеличилась». Однако фактологический фон, на котором разрабатывалась и утверждалась Концепция–2018, является крайне неблагоприятным. Думается, именно это и явилось одной из основных причин пересмотра Концепции – необходимость повышения миграционной привлекательности страны для «соотечественников» и других категорий иностранных граждан, готовых пополнить население России.

Речь идет прежде всего о наметившихся отрицательных тенденциях демографического развития России, которые пришли на смену оптимистичным итогам 2015 и 2016 гг. Естественная убыль населения, определяемая как превышение числа смертей над числом рождений, составила по итогам 2017 г. 136 тыс. (по сравнению с 2 тыс. в 2016 г.). Сокращение общего коэффициента рождаемости наблюдалось с 2016 г.: в 2016 г. коэффициент составлял 12,9% (против 13,3% в 2015 г.); в 2017 г. – 11,5; в 2018 г. – 10,9; в 2019 г. – 10,1; в 2020 г. – 9,8%. Общий уровень смертности за период с 2016 по 2017 гг. уменьшился с 12,9 до 12,4%; в 2018 г. – возрос до 12,5%. Миграционный прирост сократился почти на 20% и составил в 2017 г. 212 тыс. человек (в 2016 г. – 262 тыс.). В результате, общий прирост населения России сократился практически в три раза и составил 76 тыс. человек против 260 тыс. в 2016 г. В таких условиях становится ясно, что роль миграции как способа компенсировать отрицательный естественный прирост населения возрастает, и для того, чтобы обеспечить прирост численности населения, необходимо предпринять дополнительные усилия по привлечению иммигрантов в Россию.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы заявлено о том, что «миграционная политика является вспомогательным средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем».

В Концепции подчеркивается готовность создать благоприятный режим для добровольного переселения в Россию лиц, готовых стать полноправными членами российского общества, а также гарантируется «открытость Российской Федерации для тех иностранных граждан, которые не связывают с ней свое будущее или будущее своих детей и не намерены полностью интегрироваться в российское общество, но рассматривают Россию как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих экономических, социальных и культурных потребностей». Концепция–2018 представляет собой логический, емкий и ясный по языку и смыслу документ. Цели и задачи миграционной политики, сформулированные в Концепции–2018, выстроены в такой последовательности, которая действительно отражает место миграционных процессов в российской политической, экономической и общественной жизни. Концепция настраивает на «создание миграционной ситуации», которая способствует решению задач в сфере:

- 1) социально-экономического, пространственного и демографического развития страны;
- 2) повышения качества жизни ее населения;
- 3) обеспечения безопасности государства;
- 4) защиты национального рынка труда;
- 5) поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе;
- 6) защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

Это выгодно отличает новую Концепцию от Концепции–2012, где в иерархии целей на первое место было вынесено «обеспечение национальной безопасности Российской Федерации», причем понимаемое, судя по тексту документа, как защита страны от мигрантов. В Концепции–2018 неоднократно указывается на «эффективность миграционной политики», необходимость мониторинга реализации Концепции и представлении Президенту РФ ежегодного доклада Правительства о ходе реализации миграционной политики – это позволяет надеяться на то, что ближайшие семь лет продемонстрируют повышение качества управления миграционными процессами в стране. Обращает на себя внимание значительное усиление раздела, касающегося «со-

вершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции». Это означает, что, во-первых, незаконная миграция продолжает оставаться одной из актуальных проблем, а во-вторых, что методы борьбы с нею подвергнуты корректировке. В противодействии коррупции упор делается на внедрение электронных форм взаимодействия получателей государственных услуг с предоставляющими их органами, в частности, через использование формата многофункциональных центров, с целью повышения прозрачности административных процедур и снижения вероятности принятия необоснованных решений.

Одним из важнейших условий эффективной, отвечающей интересам государства и общества миграционной политики является сбор статистической информации по широкому кругу демографических, профессионально-квалификационных и иных характеристик мигрантов, а также проведение научных исследований на основании этой информации. В России же качество миграционной статистики остается крайне низким, имеющиеся статистические данные не позволяют исследователям выстроить всеобъемлющую картину миграционной ситуации в России. В Концепции–2018 впервые на государственном уровне признается важность достижения «более глубокого понимания миграционной ситуации, в том числе за счет увеличения числа оцениваемых параметров, отражающих ее влияние на экономические, социальные, культурные, национальные, этноконфессиональные и иные аспекты жизни российского общества». При этом ставится задача совершенствования «языка описания миграционных процессов и миграционной ситуации в целях создания точного и однозначного представления о реализуемой миграционной политике».

Таким образом, основной целью Концепции является упрощение прозрачных процедур, связанных с получением гражданства и вида на жительство. После принятия Концепции был утвержден план реализации Концепции и Указом Президента создана рабочая группа по реализации плана Концепции (март 2019 г.).

Концепции государственной миграционной политики направлены на решение задач и имеют схожие направления реализации. Однако в Концепции 2012 г. выражена более четкая

структура и основные направления деятельности. В Концепции 2018 г. охват направлений более широкий, цели и задачи более размытые, однако именно такой подход позволяет говорить о том, что документ направлен на миграцию как на действенный ресурс развития России.

3.6. Предложения ГУВМ МВД по реформированию миграционного законодательства

Предложения по реформированию правил въезда и пребывания в РФ

Присутствие иностранного гражданина на территории РФ начинается с приезда в страну. Возникают ситуации, когда иностранный гражданин, въезжая в нашу страну с одной целью, в силу тех или иных обстоятельств (как, скажем, в этом году из-за пандемии коронавируса), оказывается в ситуации необходимости поменять цель своего пребывания. Например, иностранный гражданин, прибывший в страну с частной целью, в силу невозможности покинуть страну оказывается вынужденным искать работу. Предложение состоит в том, чтобы предоставить возможность иностранному гражданину поменять указанную цель въезда (пребывания) без выезда за пределы РФ. Заявление об изменении цели пребывания будет подаваться через Единый портал государственных услуг и функций (ЕПГУ). В целях повышения качества ведомственных информационных ресурсов, уровня контроля в сфере миграции и, как следствие, снижения рисков незаконной миграции, в том числе с использованием иностранными гражданами поддельных документов для легализации на территории РФ, необходимо отказаться от миграционной карты в бумажном виде. Если вся информация о въезжающих и выезжающих из страны будет фиксироваться и храниться в электронном виде, можно будет избежать подделок миграционных карт, а также потери времени, затраченного на проверку их подлинности. Необходимо расширить использование биометрических персональных данных и технологий работы с ними. Каждый иностранный гражданин, прибывающий на территорию РФ, должен проходить обязательную дактилоскопическую регистрацию. Это удобнее

делать в пунктах пропуска через государственную границу, которые необходимо оснастить специальным оборудованием. Следует также предусмотреть прохождение дактилоскопической регистрации до въезда в РФ. В таком случае это можно будет сделать в представительствах МВД России за рубежом. Предложена норма, в соответствии с которой иностранные граждане, находящиеся на территории России более тридцати дней, должны в обязательном порядке проходить дактилоскопическую регистрацию, фотографирование, а также медицинское освидетельствование.

Предложения по реформированию миграционных режимов

В реформировании миграционных режимов сделан серьезный шаг. Так, иностранные граждане, имеющие близких родственников на территории РФ, могут, минуя процедуру получения разрешения на временное проживание, получить вид на жительство. Вид на жительство стал бессрочным.

Необходимо сохранить три основных миграционных режима: краткосрочное пребывание, долгосрочное пребывание и непосредственное проживание.

Краткосрочное пребывание – статус, который получает иностранный гражданин, прибывший в Россию в установленном законом порядке на срок не более девяноста суток суммарно в течение всего календарного года. Под правила этого режима попадают лица, совершающие, например, туристические или деловые поездки.

Если же иностранный гражданин планирует находиться на территории РФ более тридцати дней, он должен пройти обязательную дактилоскопическую регистрацию, фотографирование. Он получает идентификационную карту с электронным носителем информации об иностранном гражданине (ID-карту). Для него создается защищенный аккаунт и личный кабинет в Государственной информационной системе. Это позволит ему получать государственные услуги в электронном виде.

Долгосрочное пребывание – статус, который получает иностранный гражданин, прибывший в РФ на срок свыше девяноста суток суммарно в течение календарного года. Для получения этого статуса иностранному гражданину необходимо до окончания

срока краткосрочного пребывания обратиться с мотивированным заявлением для продления срока пребывания в РФ, а в случае въезда в РФ в визовом порядке – за продлением срока действия имеющейся визы. Получение ID-карты, регистрация в Государственной информационной системе, подписание соглашения о лояльности являются при этом обязательными. По истечении одного года пребывания иностранный гражданин должен подтвердить владение русским языком.

Можно освободить от процедуры продления срока временного пребывания отдельные категории иностранных граждан: тех, кто осуществляет трудовую деятельность на территории РФ; членов семей иностранных граждан-трудящихся государств-членов ЕАЭС; иностранных граждан, обратившихся за получением убежища и получивших убежище; иностранных студентов; соотечественников и членов их семей, а также других лиц, у которых имеются основания для долгосрочного пребывания.

Основаниями для долгосрочного пребывания в РФ являются: осуществление на законных основаниях трудовой деятельности; получение образования; прохождение долгосрочного лечения; наличие статуса участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, или статуса члена семьи участника данной программы; предоставление убежища на территории РФ; наличие статуса члена семьи иностранного гражданина-трудящегося государства-члена ЕАЭС; наличие статуса лица без гражданства при отсутствии государства, готового его принять; наличие близких родственников – граждан РФ.

Идентификационная карта, которую иностранный гражданин получил, будет оставаться у него на руках. А вся информация об изменении его статуса будет вноситься в карту без дополнительных усилий со стороны самого мигранта.

Постоянное проживание в Российской Федерации – основной миграционный статус, который позволяет иностранному гражданину в дальнейшем претендовать на получение гражданства РФ. Право на постоянное проживание предоставляется иностранному гражданину бессрочно.

Получение разрешения на постоянное проживание осуществляется в общем или упрощенном порядке. В обоих случаях срок рассмотрения заявления – четыре месяца.

Информация о том, что иностранному гражданину разрешено постоянное проживание на территории Российской Федерации вносится в ID-карту. Для въезда в Россию и выезда за границу оформляется проездной документ, соответствующий ИКАО.

При отказе иностранному гражданину в постоянном проживании или аннулировании этого статуса он должен в 15-дневный срок покинуть страну, за исключением наличия оснований для долгосрочного пребывания.

Информация о статусе «постоянно проживающий» отражается в учетной записи и личном кабинете иностранного гражданина.

В случае получения статуса постоянно проживающего *в общем порядке* иностранный гражданин должен находиться на территории РФ не менее года в выбранном для проживания субъекте РФ. Он должен обратиться в межведомственную комиссию, в состав которой входят сотрудники Министерства внутренних дел, представители органов власти субъекта РФ, Федеральной службы безопасности, Министерства здравоохранения, образования и пр., с заявлением о предоставлении постоянного проживания.

В случае положительного решения заявление о получении статуса может быть подано в течение шести месяцев. При отрицательном решении иностранный гражданин может обратиться в комиссию через год.

Упрощенный порядок получения постоянного проживания на территории РФ не будет требовать соблюдения обязательного срока пребывания на территории субъекта РФ, обращения в межведомственную комиссию на уровне субъекта Российской Федерации, предоставления документов об уровне владения русским языком.

Разрешение на постоянное проживание на территории РФ в упрощенном порядке могут получить отдельные категории иностранных граждан. Например, это лица, имеющие родственников – граждан РФ, постоянно проживающих на территории РФ; лица, рожденные на территории РСФСР; лица, имеющие детей, являющихся гражданами РФ; граждане Республики Беларусь и др.

Основные принципы, цели и содержание миграционного учета сохраняются. При этом вносятся следующие предложения. Для всех мигрантов вводится единый срок освобождения от постановки на миграционный учет – 30 дней. Если срок пребывания

превышает тридцать дней, то иностранный гражданин должен обратиться в миграционное подразделение, где он дактилоскопируется, фотографируется, проходит медицинское освидетельствование и заявляет о фактическом месте своего нахождения.

Иностранному гражданину, имеющему ID-карту, предоставляется возможность самостоятельно уведомить о прибытии орган миграционного учета с использованием ЕПГУ или мобильного приложения.

Необходимо закрепить норму, в соответствии с которой будут учитываться по месту фактического нахождения (наименование субъекта РФ, муниципального образования, города и т. п.) иностранные граждане, состоящие на учете по месту пребывания, по адресу организации.

Принимающую сторону освобождают от необходимости обращения в миграционное подразделение. Это не говорит об ослаблении контроля за иностранным гражданином. Если будет выявлено, что мигрант не проживает по указанному в заявлении адресу, въезд в страну ему может быть закрыт.

В целях унификации миграционных процедур предлагается объединить в единые правила регистрацию по месту жительства иностранного гражданина и гражданина РФ.

Предложения по правовому регулированию трудоустройству мигрантов

К проблемным вопросам в сфере внешней трудовой миграции относятся неэффективность действующей системы квотирования и достижение количественного прироста высококвалифицированных специалистов. Предложения по решению этих проблем следующие.

Осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности на территории РФ должно осуществляться на основе получения им электронного патента и уплаты авансовых платежей по налогу на доходы физических лиц. В свое время, когда были введены патенты, из тени вышло значительное количество трудовых мигрантов, а доходы государства и субъектов РФ от продажи патентов составили существенную сумму. Только за 2019 г. от продажи патентов в бюджеты субъектов РФ поступило 60 млрд рублей.

Необходимо ввести реестр иностранных работников (РИР) и электронный реестр работодателей, привлекающих иностранных работников (ЭРРПИР). В эти реестры будет внесена вся информация о работодателе и предлагаемой им вакансии и об иностранных работниках, претендующих на эту вакансию. Знакомство друг с другом также будет происходить в информационном поле. Подготовка документов – через миграционные подразделения. Гражданин приезжает абсолютно прозрачно на территорию РФ, заранее зная, к какому работодателю он едет. Данный сервис сначала можно будет использовать для иностранцев, находящихся за рубежом. В дальнейшем – для иностранных граждан, находящихся на территории страны в безвизовом порядке.

*Механизмы государственного регулирования миграции
в целях обеспечения безопасности и правопорядка
в миграционной сфере*

Предлагается исключить сферу миграции из видов государственного контроля (надзора) и ввести понятие «иммиграционный контроль», под которым будет пониматься комплекс мер, осуществляемых органами внутренних дел в целях обеспечения соблюдения миграционного законодательства.

Формами иммиграционного контроля станут мониторинг сведений, содержащихся в информационных системах ФОИВ, а также проверки соблюдения миграционных правил. На сегодняшний день механизмами реагирования на противоправную деятельность мигрантов являются административное выдворение, депортация, реадмиссия, неразрешение въезда, нежелательность пребывания.

Предлагается реформировать эти процедуры.

Административное выдворение назначается за совершение иностранным гражданином административного правонарушения. Принудительное выдворение назначается при уклонении от добровольного выезда из РФ после принятия решения об административном выдворении в форме самостоятельного выезда, решения о нежелательности пребывания на территории страны или при отсутствии документов, необходимых для выезда из Российской Федерации.

Депортация. Как правило, сегодня она назначается лицам, которые освобождаются из мест лишения свободы, где они отбывали наказание за совершенное уголовное преступление. Учитывая, что нежелательность пребывания выносится ФСИН РФ, является целесообразным возложить полномочия по вынесению решения о депортации также на эту службу.

Реадмиссия – признание въезда, пребывания или проживания иностранного гражданина в РФ не соответствующим российскому законодательству. Используется в качестве замены принудительного административного выдворения или депортации. Остается в приоритете. Полномочным органом остается МВД России. Решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации принимается в тех случаях, когда речь идет об угрозе обороноспособности или безопасности, общественному порядку, здоровью населения, о неснятой или непогашенной судимости, об использовании поддельных документов. Это решение включает в себя и решение о закрытии въезда.

Основания отмены и приостановления действия мер административного принуждения

Практика показывает, что зачастую, принимая решение о закрытии въезда для иностранного гражданина, при определенных обстоятельствах приходится его пересматривать по разным основаниям: для въезда на территорию РФ для лечения, для участия в различных процедурах и допросах, дачи показаний по уголовному делу и т. д. Жизнь вносит свои коррективы.

Контролируемое пребывание – это особый миграционный режим для лиц, оказавшихся в нестандартных с точки зрения обычных миграционных процедур ситуациях, потенциально нежелательных и представляющих угрозу для РФ, при этом находящихся на территории РФ по тем или иным причинам. Это лица, в отношении которых принято решение об их административном выдворении в форме самостоятельного выезда или о нежелательности пребывания; в отношении которых приостановлено вынесение мер административного принуждения; которым ограничен выезд за пределы Российской Федерации; нарушившие срок 30-дневного краткосрочного пребывания в РФ и которым предоставлено 30 дней для получения статуса долговременного

пребывания; которым запрещен въезд в РФ, но по особым обстоятельствам разрешен разовый въезд. Режим предусматривает возложение на лицо дополнительных обязанностей – введение регулярной личной явки, запрета на изменение заявленного места пребывания по собственному желанию и др.

К методам осуществления ОВД контролируемого пребывания относятся: направление уведомлений в личные кабинеты и на персональные мобильные устройства; осуществление проверок заявленного местопребывания контролируемого лица; выставление сигналов в информационных системах, свидетельствующих, что в отношении иностранного гражданина установлен режим контролируемого пребывания; установление места нахождения контролируемого лица, в том числе с использованием современных технологий. В условиях пандемии это все было опробовано.

Предложения относительно правового регулирования статусов соотечественников и лиц, ищущих убежище

Упростили процедуры проживания на территории РФ и приобретения гражданства для наших соотечественников, приезжающих из других стран. Основной формой приобретения гражданства для этих лиц является участие в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников за рубежом (за пределами России). Постепенно, несмотря на ту социальную поддержку, которую получает участник этой программы, происходит некоторое снижение цифры тех, кто решил ею воспользоваться. Для того чтобы сохранить и повысить интерес наших соотечественников к программе, ее надо серьезным образом реформировать.

Необходимо получение миграционного статуса после переезда в РФ (разрешение на временное проживание, вида на жительство не потребуется); статус участника (члена семьи участника) Государственной программы даст право на долгосрочное пребывание (пять лет) в выбранном для постоянного проживания субъекте РФ и на приобретение гражданства РФ.

Предлагается выдавать участникам госпрограммы, которые прибывают на Дальний Восток, жилищные сертификаты. Это документ, который предлагается приравнять к статусу сначала долгосрочного пребывания, а затем и постоянного проживания.

Таким образом, не нужно будет получать иные статусы – разрешение на временное проживание либо вид на жительство, как это происходит в настоящий момент.

Еще один вопрос, который необходимо рассмотреть, связан с приобретением убежища. Закон «О беженцах», который действует с 1993 г., конечно, уже не соответствует современным реалиям. Важно, чтобы иностранный гражданин, получая статус временного убежища или статус беженца, при получении миграционного статуса, такого, как вид на жительство, не утратил статус, который мы ему предоставили, мог рассчитывать на защиту на территории Российской Федерации. Уже сегодня, обладая статусом постоянного проживания, лицо имеет право обратиться за защитой к Российской Федерации. Мы считаем это серьезным шагом в деле защиты иностранных граждан, которые прибывают на территорию Российской Федерации – так называемых беженцев «на месте», когда, в силу изменения политической ситуации в стране исхода, они вынуждены обращаться к нам за защитой.

Информатизация государственного управления миграционными процессами

Министерство внутренних дел идет в сторону информатизации учетной базы, организации тесного взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти. Для организации работы с иностранными гражданами также можно будет в полной мере использовать Единый портал государственных услуг (ЕПГУ). Система, которая создается, даст им возможность обращаться через ЕПГУ за получением услуг при минимизации общения с должностными лицами. Рассматривается также вопрос о введении цифрового профиля иностранного гражданина. Развивается система информирования населения, как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан, по вопросам, представляющим для них особую важность. На сайте МВД до конца заработал информационный сервис «Жизненные ситуации» – интерактивный помощник в поиске ответов на наиболее частые вопросы.

Реализуется проект приема граждан в режиме онлайн, когда в субъектах РФ граждане приходят на прием в территориальные подразделения ГУВМ МВД, при этом фактический

прием и рассмотрение вопроса осуществляется в центральном аппарате МВД.

*Механизмы государственного регулирования миграции
в целях обеспечения безопасности и правопорядка
в миграционной сфере*

Предлагается исключить сферу миграции из видов государственного контроля (надзора) и ввести понятие «иммиграционный контроль», под которым будет пониматься комплекс мер, осуществляемых органами внутренних дел в целях обеспечения соблюдения миграционного законодательства.

Формами иммиграционного контроля станут мониторинг сведений, содержащихся в информационных системах ФОИВ, а также проверки соблюдения миграционных правил.

Контрольные вопросы

1. Дайте характеристику периодов формирования миграционной политики в Российской Федерации.
2. Каков порядок предоставления политического убежища на территории Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства?
3. Что является основанием для постановки на учет иностранного гражданина?
4. Назовите институты, обеспечивающие реализацию основных направлений миграционной политики.
5. Дайте характеристику Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: цели, задачи и принципы реализации.
6. Какие новеллы введены в закон о гражданстве в 2019 г.?
7. Объясните суть организационного набора иностранных граждан.
8. С какими странами заключено соглашение об организованном наборе?
9. Какие преимущества получают работодатели и иностранные работники при включении в систему организованного набора?

10. Перечислите нововведения в миграционную политику с использованием цифровых технологий?
11. Какие новые меры предлагаются ГУВМ МВД в части миграционного контроля?
12. Дайте определение понятиям «административное выдворение», депортация», «реадмиссия».

Литература

Декларация о территориальном убежище. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1967 г. // Действующее международное право: В 3 т. Т. 1. М.: Московский независимый ин-т международного права, 1996.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года. (утв. 13 июня 2012 г.).

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. (утв. 31 октября 2018 г.).

Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г. // Действующее международное право: В 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Т. 2. М., 1999.

Соглашение между Министерством внутренних дел РФ и Государственным комитетом Украины по делам национальностей и миграции о сотрудничестве в сфере миграции (г. Ялта, 18 июля 2003 г.) // СПС «Консультант Плюс».

Соглашение между Министерством внутренних дел РФ и Министерством иностранных дел Кыргызской Республики о сотрудничестве в области миграции (г. Москва, 18 апреля 2003 г.) // СПС «Консультант Плюс».

Соглашение между Правительством РФ и Правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов (г. Москва, 28 марта 1996 г.) // Бюллетень международных договоров. 1999. № 2. С. 51–54.

Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца (г. Москва, 5 октября 2004 г.) // Бюллетень международных договоров. 2009. № 5. С. 18–21.

Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией

(г. Ташкент, 4 июля 2007 г.) // Бюллетень международных договоров. 2008. № 2. С. 75–80.

Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов. (г. Москва, 15 апреля 1994 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 47. Ст. 5299.

Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (г. Москва, 6 марта 1998 г.) // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2.

Федеральный закон № 114-ФЗ от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (действ. ред. от 28 июня 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

Федеральный закон № 99-ФЗ от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

Федеральный закон № 115-ФЗ от 25 июня 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

Глава 4

Социальная адаптация и интеграция мигрантов

Вопросам адаптации и интеграции мигрантов посвящено множество научных трудов¹⁰⁶. Среди современных исследователей можно выделить следующих российских экономистов, социологов и политологов: Ж.А. Зайончковскую, В.А. Ионцева¹⁰⁷, В.В. Костенко¹⁰⁸, И.Н. Молодикову¹⁰⁹, В.И. Муко-

¹⁰⁶ *Мукомель В.И.* Адаптация и интеграция мигрантов: методологические подходы к оценке результативности и роль принимающего общества // Россия реформирующаяся: Ежегодник [сб. науч. статей] / Отв. ред. М.К. Горшков; Ин-т социологии РАН. М.: Новый хронограф, 2016. Вып. 14. С. 411–467; *Прудникова Т.А.* Адаптация и интеграция мигрантов в российское общество как фактор предупреждения незаконной миграции // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 203–206.

¹⁰⁷ *Ионцев В., Ивахнюк И.* Модели интеграции мигрантов в современной России: Научно-исследовательский отчет 2013/12 / КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции; Европейский университетский ин-т. URL: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/27871/CARIMEast_RR-2013-12.pdf?sequence=1 (дата обращения 05.01.2023); *Ионцев В.А.* Интеграция мигрантов – эффективный путь устранения неравенства и ксенофобии в принимающем обществе // Вопросы управления. 2014. № 1 (26). С. 127–132; *Он же.* Россия в мировых миграционных потоках // Миграционные процессы в России / Под ред. В.В. Локосова и Л.Л. Рыбаковского. М.: Экон-Информ, 2014. С. 33–50.

¹⁰⁸ *Костенко В.В.* Теории миграции: от ассимиляции к транснационализму // Журнал социологии и социальной антропологии. 2014. Т. 17. № 3. С. 62–76.

¹⁰⁹ *Молодикова И.Н.* Чеченские диаспоры в странах Европейского союза: особенности интеграции // Интеграция мигрантов: возможна ли

меля¹¹⁰, Л.Л. Рыбаковского¹¹¹, С.В. Рязанцева¹¹², Е.А. Варшавера¹¹³, В.А. Волоха¹¹⁴, И.В. Герасимову¹¹⁵, В.Ю. Леденеву¹¹⁶. Среди диссертационных исследований, посвященных теме интеграции мигрантов выделяются исследования, проведенные

она в современном обществе? / Гл. ред. серии В.А. Ионцев (Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Вып. 29). М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2015. С. 29.

¹¹⁰ См., например: *Мукомель В.И.* Адаптация и интеграция мигрантов: методологические подходы к оценке результативности и роль принимающего общества. М.: Новый хронограф, 2016. Вып. 14. С. 416.

¹¹¹ *Рыбаковский Л.Л.* Миграция населения: Три стадии миграционного процесса (Очерки теории и методов исследования). М.: Наука, 2001. 114 с.

¹¹² См., например: *Рязанцев С.В.* Понятийный аппарат и источники данных о миграционных процессах // Миграционные процессы в России / Под ред. В.В. Локосова и Л.Л. Рыбаковского. М.: Экон-Информ, 2014. С. 1–2; *Он же.* Интеграция мигрантов в контексте внешней миграционной политики России // Социологические исследования. 2018. № 1. С. 106.

¹¹³ *Варшавер Е.А., Рочева А.Л.* Интеграция мигрантов: что это и какую роль в ее осуществлении может играть государство // Журнал исследований социальной политики. 2016. Т. 14. № 3. С. 315–323.

¹¹⁴ См., например: *Волох В.А., Герасимова И.В.* Адаптация и интеграция – важнейшие элементы государственной миграционной политики Российской Федерации // Вестник Государственного ун-та управления. 2015. № 6. С. 20–23; *Волох В.А., Суворова В.А.* Теоретические основы изучения проблем адаптации и интеграции мигрантов в российский социум // Там же. 2013. № 20. С. 202–208.

¹¹⁵ *Герасимова И.В.* Формирование и регулирование качественных социально-трудовых отношений с учетом миграционных процессов // Интернет-журнал «Науковедение». 2012. № 4 (13). 17 с.

¹¹⁶ См.: *Леденева В.Ю.* Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов. М., 2014. 144 с.; *Она же.* Муниципальная модель социологической оценки интеграции мигрантов // Государственная служба. РАНХиГ. 2013. № 6. С. 21–25; *Она же.* Эффективность контроля в сфере трудовой миграции: способы преодоления нелегальной миграции // Вестник Государственного ун-та управления. М., 2013. № 20. С. 46–51.

следующими авторами: Т.Н. Белопольская¹¹⁷ (этносоциальная интеграция), Т.Н. Дмитриева¹¹⁸ (политика адаптации и интеграции), К.В. Корякин¹¹⁹ (региональные аспекты), В.Ю. Леденева¹²⁰ (социальная адаптация и интеграция), М.В. Ткачев¹²¹ (интеграция в городе), В.А. Прокохин¹²² (локальные особенности интеграции) и другие.

Среди зарубежных исследователей, вопросами интеграции занимаются: Н. Esser¹²³, R. Schunck¹²⁴, E.T. Morawska¹²⁵, H.J. Gans¹²⁶, R. Brubaker¹²⁷, J.W. Berry¹²⁸ и другие.

¹¹⁷ *Белопольская Т.Н.* Этносоциальная адаптация и интеграция вынужденных мигрантов в современной России: на материалах Краснодарского края: Дис. ... канд. социол. наук. Краснодар, 2007. 154 с.

¹¹⁸ *Дмитриева Т.Н.* Реализация политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации как фактор развития институтов гражданского общества: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2019. 167 с.

¹¹⁹ *Корякин К.В.* Социальные и культурные аспекты адаптации мигрантов-армян в Краснодарском крае (1988–2006): Дис. ... канд. ист. наук. М., 2007. 197 с.

¹²⁰ *Леденева В.Ю.* Социальная адаптация и интеграция мигрантов в современном российском обществе: Дис. ... д-ра социол. наук. М., 2014. 324 с.

¹²¹ *Ткачев М.В.* Социокультурный анализ интеграции мигрантов в крупном промышленном городе (на примере г. Ростова-на-Дону): Дис. ... канд. социол. наук. Ростов н/Д., 2006. 182 с.

¹²² *Прокохин В.А.* Интеграция мигрантов в местные сообщества на примере материалов Орловской области: Дис. ... канд. социол. наук. М., 2006. 228 с.

¹²³ *Esser H.* “Does the ‘New’ Immigration Require a ‘New’ Theory of Intergenerational Integration” Rethinking Migration // New Theoretical and Empirical Perspectives / Eds. A. Portes, J. DeWind. N. Y.: Berghahn Books, 2008. P. 308–341.

¹²⁴ *Schunck R.* Transnational Activities and Immigrant Integration in Germany // Concurrent or Competitive Processes? Cham (ZG): Springer International Publishing, 2014. P. 256.

¹²⁵ Ex.: *Morawska E.T.* In defense of the assimilation model // Journal of American Ethnic History. 1994. No. 13 (2). P. 76–8; *Idem.* Immigrant transnationalism and assimilation: A variety of combinations and the analytic strategy it suggests / In C. Joppke & E. Morawska (Eds.) // Toward

Несмотря на повышенный интерес ученых к процессам адаптации и интеграции мигрантов, к сожалению, до настоящего времени так и не был сформирован единый взгляд в отношении их сущности и содержания. В научной литературе и государственных актах практически везде термины «адаптация» и «интеграция» мигрантов употребляются в единой связке без четкого понятийного разграничения между ними. По этой причине в среде политиков, государственных и муниципальных служащих, а также среди общественных деятелей бытуют несформированные наукой и часто искаженные представления о данных понятиях, что затрудняет развитие миграционного законодательства, негативно сказывается на государственной политике адаптации и интеграции иностранных граждан, работе органов местного самоуправления с мигрантами. При этом сами мигранты тоже испытывают большие трудности в ходе своей адаптации и интеграции, по причине которых часто пополняют ряды незаконной миграции. Все это указывает на острую потребность теоретического осмысления и уточнения данных понятий. Большинство современных ученых разграничивают понятия адаптации и интеграции.

assimilation and citizenship: Immigrants in liberal nation-states. Houndmills: Palgrave MacMillan, 2003. P. 133–176.

¹²⁶ Ex.: *Gans H.J.* Toward a reconciliation of “assimilation” and “pluralism”: The interplay of acculturation and ethnic retention // *International Migration Review*. 1997. No. 31 (4). P. 875–892; *Idem.* Acculturation, assimilation and mobility // *Ethnic and Racial Studies*. 2007. Vol. 30 No. 1. P. 152–164; *Idem.* Ethnic invention and acculturation, a bumpy-line approach-comment // *Journal of American Ethnic History*. 1992. Vol. 12. No. 1. P. 42–52.

¹²⁷ Ex.: *Brubaker R.* The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States // *Ethnic and Racial Studies*. 2001. Vol. 24. No. 4. P. 531–548; *Idem.* The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany, and the United States / In C. Joppke & E.T. Morawska (Eds.) // *Toward assimilation and citizenship: Immigrants in liberal nation-states*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003. P. 39–58.

¹²⁸ *Berry J.W.* Immigration, acculturation and adaptation // *Applied Psychology: An international review*. 1997. Vol. 46. P. 5–46.

Адаптация мигрантов – процесс приспособления человека к новым жизненным условиям.

Адаптация необходима мигранту для того, чтобы быстрее освоиться в новой ситуации и успешно решать обозначенные выше задачи. В противном случае неизбежно возникают условия для конфликтных ситуаций с местным населением, работодателями, представителями власти и представителями миграционных диаспор.

По мнению социолога Л.А. Гордона, адаптация заключается не столько в принятии отдельных элементов, сколько в социальном и психологическом освоении меняющегося типа целостной системы общественных отношений¹²⁹.

В.И. Мукомель утверждает, что «адаптация – это приспособление мигрантов к принимающему обществу (часто лишь поверхностное), знание и поведение с учетом традиций и норм, принятых местным населением¹³⁰.

И.В. Ивахнюк считает, что в первую очередь в обосновании адаптации и интеграции необходимо фокусироваться не на социокультурном аспекте, а на экономической составляющей: недопущение дискриминации мигрантов на рынке труда, работа по трудовому договору, содействие повышению квалификации и т. д. Таким образом, адаптация и интеграция предполагает деятельность со стороны принимающих структур¹³¹.

В.Ю. Леденева определяет социальную адаптацию как целостный, интегративный, процесс, который проходят все мигранты, а в случае успешности приходит социальная интеграция – процесс установления оптимальных связей между мигрантами и обществом и дальнейшее их превращение в единую,

¹²⁹ Гордон Л.А. Социальная адаптация в современных условиях // Социс. 1994. № 8/9. С. 4.

¹³⁰ Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: Рабочая тетрадь. URL: https://russiancouncil.ru/upload/wp_migration_413.pdf (дата обращения 14.09.2019).

¹³¹ Ивахнюк И.В. Некоторые методологические и практические вопросы политики интеграции мигрантов в России: Сб. статей // Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? / Под ред. В.А. Ионцева. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2015. С. 8.

целостную систему¹³². Таким образом, адаптация рассматривается как начальная стадия интеграции, но к самой интеграции она может не привести.

Т.Н. Юдина в своих работах проводит различие между культурным и структурным измерениями социальной адаптации и интеграции, между которыми имеется тесная взаимосвязь. Культурное измерение включает в себя поведенческие паттерны, язык, нормы морали, религию; структурное же измерение относится к положению иммигранта в социально-экономической и политической сферах жизни общества и охватывает его права, власть, доступ к благам (материальным и нематериальным)¹³³.

Исходя из вышеперечисленных теорий, автор предлагает следующее обобщенное определение: *адаптация* – это процесс активного освоения иностранным гражданином правовых, культурных, социальных, экономических основ, принципов и традиций, действующих в конкретной принимающей социальной среде, с целью приспособления к жизнедеятельности принимающего сообщества.

Рассмотрим суть интеграции мигрантов в принимающее общество. Понятие интеграции мигрантов имеет множество определений и интерпретаций, отличающихся в значительной степени на уровне национального законодательства. Нет единых критериев и параметров об интеграции мигрантов и в научных работах, в которых нередко наблюдается смешение смысловой нагрузки понятий: «адаптация», «интеграция», «ассимиляция», «приживаемость».

«Интеграция мигрантов» – это понятие по своей сути и содержанию существенно отличается от адаптации. Термин «интеграция» происходит от *лат. integration* – объединение каких-либо частей в целое. В России и за рубежом он часто применяется для обозначения процесса включения мигрантов в принимающий со-

¹³² Леденева В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: Моногр. URL: <https://docplayer.ru/35961832-V-yu-ledenyova-modeli-socialnoy-adaptacii-i-integracii-trudovyh-migrantov-monografiya.html> (дата обращения 14.09.2019).

¹³³ Юдина Т.Н. Миграционные процессы: теория, методология и практика социологического исследования. URL: <http://cheloveknauka.com/migratsionnye-protsessy-teoriya-metodologiya-i-praktika-sotsiologicheskogo-issledovaniya> (дата обращения 14.09.2019).

циум. В самом широком смысле слова интеграция мигрантов представляет собой многоуровневый, сложный процесс становления мигранта частью принимающего общества¹³⁴. В демографической энциклопедии определение интеграции находим только для этнической интеграции: «Интеграция межэтническая – вид этнических процессов, заключающихся в экономическом, социальном, культурном и другом взаимодействии уже сложившихся этносов»¹³⁵.

В соответствии с демографическим понятийным словарем, термин «интеграция мигрантов» стал применяться при характеристике процесса приживаемости иммигрантов в российском социуме. «Интеграция – более объемный, более содержательный процесс, чем приживаемость, относящийся не к внутренним мигрантам, а к иммигрантам»¹³⁶. Это же мнение разделяет С.В. Рязанцев: «Термин “интеграция мигрантов” применим только в отношении внешней (международной) миграции. Под интеграцией следует понимать процесс приспособления личности или социальной группы (иммигранта или группы иммигрантов) с иными, отличными от коренного населения социокультурными, религиозными и этническими характеристиками»¹³⁷. Таким образом, об интеграции следует говорить в случае иммигрантов из других стран, в случае переселения внутри страны – о приживаемости.

В научной литературе встречаются различные определения интеграции. Одни ученые понимают под ней процесс взаимодействия между мигрантами и принимающим населением¹³⁸. Другие

¹³⁴ *Hübschmann Z.* Migrant integration programs: the case of Germany // The Global Migration Research Paper. 2015. № 11. P. 4.

¹³⁵ Демографическая энциклопедия. М.: Энциклопедия, 2013. С. 329.

¹³⁶ Демографический понятийный словарь / Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М., 2003.

¹³⁷ Миграционные процессы в России / Под ред. В.В. Локосова, Л.Л. Рыбаковского. М.: Экон-Информ, 2014. С. 21.

¹³⁸ *Ионцев В.А.* Вопросы теории и практики адаптации и интеграции мигрантов на евразийском пространстве [Текст] / В.А. Ионцев, Д.М. Абрамян, А.А. Ергалиева // Миграционные процессы: проблемы адаптации и интеграции мигрантов: Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. В.С. Белозерова. Ставрополь: СКФУ, 2016. С. 5–10.

рассматривают интеграцию в трех аспектах: как «...*ассимиляцию* (полное растворение в населении принимающей страны); *культурную адаптацию* к новому для них окружению; как *структурную адаптацию* мигрантов к новой среде¹³⁹. На наш взгляд, такое представление копирует западный подход к интеграции без четкого разделения адаптационных и интеграционных мер. По всей видимости такой подход не совсем рационален.

Ряд исследований показывает, что глубина интеграции зачастую зависит от категории интегрирующихся субъектов¹⁴⁰.

Широкое распространение получили исследования доказывающие, что степень интегрированности напрямую зависит от продолжительности проживания в месте вселения. Первое поколение иммигрантов, являющихся иностранными уроженцами, менее ассимилированы и менее включены в принимающее сообщество, чем второе поколение – их дети и, тем более, дети их детей. Например, в американском научном дискурсе отстаивается позиция, что в принимающее общество полностью интегрируется только третье поколение, т. е. внуки иммигрантов, а американское гражданство и полученный паспорт не являются критерием интеграции¹⁴¹.

В исследованиях, объясняющих двойственный характер интеграции, авторы выделяют различные плоскости, например, две стороны субъекта интеграции (мигрант/принимающее сообщество), или двойственный характер приспособления: биологическое и социальное.

Интеграция происходит одновременно на уровне отдельного человека, семьи, общества и государства в целом и во всех аспектах жизни. Следовательно, успешная политика интеграции должна вовлекать местные, региональные и национальные институты, с которыми взаимодействуют иммигранты как в государственном, так и в частном секторе¹⁴². Интеграция пред-

¹³⁹ Малахов В.С. Интеграция мигрантов: концепции и практики. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015. С. 32.

¹⁴⁰ Гриценко Г.Д., Маслова Т.Ф. Мигранты в новом сообществе: адаптация и интеграция // Социс. 2010. № 5 (313). С. 84.

¹⁴¹ Gordon M.M. Assimilation in American Life: the role of Race, Religion and National Origins. N. Y.: Oxford Univ. Press, 1964.

¹⁴² Press Release of the 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs in Brussels. 2004. 19 Nov. P. 15.

ставляет собой динамичный двусторонний процесс взаимного проживания всех иммигрантов и жителей – граждан государств-членов¹⁴³.

Интеграцию можно рассматривать с точки зрения различных дисциплинарных научных подходов: экономического, социального, культурного, этнического, демографического и т. д. В соответствии с предметным подходом нами были классифицированы определения интеграции мигрантов.

Кроме предметного нами было рассмотрено понимание процесса и результата интеграции мигрантов в концепциях общеметодологических научных подходов: структурно-функционального, системного, классового (конфликтологического), бихевиористского (поведенческого), социокультурного. Отметим особенности каждого из подходов.

1. Структурно-функциональный – исследует явление с точки зрения его функций во взаимосвязи с окружающей средой.

2. Системный – рассматривает объект как систему, ориентирован на выявление устойчивых связей внутри явлений.

3. Классовый (конфликтологический) – рассматривает классовый конфликт как основную движущую силу развития общества.

4. Бихевиористский (поведенческий) – подход микроуровня, рассматривающий все процессы общества через призму поведения личности, индивида.

5. Социокультурный – направлен на выявление специфики различных классов, групп, общностей, обществ, цивилизаций.

В теоретико-методологическом разнообразии исследований интеграции мигрантов В.И. Мукомель выделяет исследования: мигрантских стратегий взаимоотношений с принимающим сообществом; маркеров границ между принимающим сообществом и мигрантами, различия «своих» и «чужих»; проблем сепарации мигрантов; особенностей приспособления отдельных этнических групп; различий социально-экономических групп при выборе стратегий интеграции/сепарации; по половой структуре населения; давления внешней среды; взаимоотношений

¹⁴³ Ibid. P. 17.

различных этнических групп мигрантов и местного населения; дискриминационных социальных практик¹⁴⁴.

В рамках политического подхода В.Ю. Леденева определяет интеграцию как заключительную стадию миграционного процесса и только для безвозвратных мигрантов¹⁴⁵.

Т.Н. Юдина с позиций социологического подхода дает следующее определение социальной интеграции мигрантов: «Интеграция мигрантов социальная – применяется при характеристике процесса приживаемости иммигрантов в социуме. Процессы социальной интеграции могут иметь место как в рамках уже сложившейся социальной системы (общества, группы и т. д.) – в этом случае они ведут к повышению уровня ее целостности и организованности, так и при возникновении новой системы из ранее не связанных элементов»¹⁴⁶.

Z. Hübschmann в определении интеграции уточняет задачи данного процесса с точки зрения возможностей решения проблем страны вселения мигранта, в частности влияния на формирование общества¹⁴⁷. В данном подходе также подчеркиваются два поля интеграции: социальное и экономическое.

Психологический подход рассматривает адаптацию и интеграцию мигрантов с точки зрения его психологического комфорта: подлинная адаптация предполагает достижение социальной и психологической интеграции с еще одной культурой без потери богатств собственной. Неуспешная – это адаптация по типу психологической защиты или изоляции¹⁴⁸. Однако в данном подходе

¹⁴⁴ *Мукомель В.И.* Адаптация и интеграция мигрантов: методологические подходы к оценке результативности и роль принимающего общества. М.: Новый хронограф, 2016. Вып. 14. С. 416.

¹⁴⁵ *Леденева В.Ю.* Формы и модели социальной адаптации и интеграции мигрантов // Политика и Общество. 2015. № 6. С. 717–728. DOI: 10.7256/1812-8696.2015.6.10786.

¹⁴⁶ *Юдина Т.Н.* Миграция: словарь основных терминов: Учеб. пособие. М.: Изд-во РГСУ; Академический проект, 2007. С. 63–64.

¹⁴⁷ *Hübschmann Z.* Migrant integration programs: the case of Germany // The Global Migration Research Paper. 2015. No. 11. P. 6.

¹⁴⁸ *Белопольская Т.Н.* Этносоциальная адаптация и интеграция вынужденных мигрантов в современной России: на материалах Краснодарского края: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. Краснодар, 2007. 24 с.

следует отметить смещенный фокус внимания автора на психологическую составляющую наряду со смешением понятий «адаптация» и «интеграция», дифференцированных экономистами и демографами.

Взаимосвязь всех компонентов интеграции мигрантов представлена на рисунке.



Рис. 1. Модель интеграции мигрантов

По мнению С.В. Рязанцева «в настоящее время сложилось два основных способа интеграции иммигрантов в новое общество – ассимиляция и взаимное сосуществование культур»¹⁴⁹. При этом «языковая и социокультурная интеграция предполагает адаптацию не только самих мигрантов, но и членов их семей»¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Рязанцев С.В. Понятийный аппарат и источники данных о миграционных процессах. С. 1–2.

¹⁵⁰ Рязанцев С.В. Интеграция мигрантов в контексте внешней миграционной политики России. С. 106.

В соответствии со стадийной моделью интеграции, описанной выше, нами выделены две группы мигрантов по их потребностям в адаптации:

- временные трудовые мигранты, которые не заинтересованы в интеграции;
- иммигранты, мотивированные на интеграцию и получение гражданства.

Логично, что группа, мотивированная на полную интеграцию и получение российского гражданства, заинтересована в максимальном уровне адаптации по всем измерениям.

Таким образом, *адаптация мигранта к новым условиям* – процесс приспособления мигранта к новым условиям жизни на территории его поселения/проживания (возвратные мигранты проходят только стадию адаптации).

Критерий адаптации: мигрант приспособился бесконфликтно пребывать/проживать и осуществлять трудовую деятельность в принимающем социуме.

Условия адаптации мигрантов:

- сохраняют устойчивые родственные, земляческие, имущественные и иные связи с прежним местом проживания;
- продолжают ощущать со стороны принимающего общества особое отношение к себе и к членам семьи как к пришлым людям (остаются «чужими среди своих»).

Интеграция мигрантов – это деятельность разных субъектов по встраиванию иммигрантов в структуру социокультурных и экономических связей принимающего общества.

Интеграция мигрантов в принимающий социум – заключительная стадия миграционного процесса (для безвозвратных мигрантов), представляющая собой глубокое встраивание мигрантов в принимающий социум по одной из принятой/не принятой государством интеграционной модели (мультикультурализм, сегрегация, селекция, изоляция, интеграция).

Критерии интеграции:

- со стороны мигранта: возникновение у мигранта и его потомков полного ощущения принадлежности к принявшему обществу;
- со стороны принимающего общества: восприятие мигранта и его потомков как «своего среди своих».

Условие интеграции – существенное ослабление (практически разрыв) родственных, земляческих, имущественных и иных связей с прежним местом проживания.

Совокупность критериев и показателей социологической оценки социальной адаптации и интеграции мигрантов, включающих в себя объективные и субъективные показатели, представлена в табл. 2.

Таблица 2

Критерии	Показатели
Демографический потенциал	Общее количество мигрантов, прибывающих с семьей Образовательный уровень мигрантов Возрастные характеристики мигрантов
Первичная социализация мигрантов	Установки на долгосрочность пребывания Установки на получение образования Доступ к социальным услугам, которым пользуется местное население (образовательные, медицинские и др.) Усвоение образцов поведения местного населения Усвоение психологических установок местного населения Усвоение социальных норм и ценностей местного населения Соблюдение общих правил, диктуемых социальным согласием
Экономическая адаптация	Доступ к рынку труда Доступ к рынку жилья Основные источники существования (работа по найму, собственный бизнес, государственные дотации) Финансовая обеспеченность как фактор интеграции в российское общество
Политико-правовая адаптация	Формирование представления об органах государственной и муниципальной власти Участие в политической жизни страны (политических партиях, общественных организациях)

Критерии	Показатели
<p>Политико-правовая адаптация</p>	<p>Получение гражданства или вида на жительство</p> <p>Взаимодействие с местными органами власти (наличие или отсутствие желания сотрудничать)</p> <p>Знание законов и иных нормативно-правовых актов, принятых на государственном и региональном уровнях</p> <p>Степень понимания, проводимой в отношении мигрантов государственной и региональной политики</p> <p>Осведомленность о проводимых целевых программах в отношении мигрантов</p>
<p>Социокультурная адаптация</p>	<p>Отсутствие социокультурной дистанции между мигрантом и принимающим населением</p> <p>Уровень преодоления языкового барьера в общении с местным населением</p> <p>Этнокультурные особенности групповой самоорганизации, производные от традиций посылающего общества</p> <p>Исторически сложившийся опыт выживания в инокультурной среде, особенно городской</p> <p>Развитость формальных и неформальных связей взаимодействия</p> <p>Уровень религиозной принадлежности</p> <p>Отсутствие конфликтов на межнациональной почве</p> <p>Понимание особенностей неродной культуры, комфортность взаимодействия с неродной культурой</p> <p>Устойчивое стремление к освоению социокультурного пространства города</p> <p>Самоидентификация по положению равноправного субъекта социальных отношений</p> <p>Оценка роли СМИ и интернет-пространства в степени адаптации</p> <p>Развитие неформальных социальных связей</p>

Критерии	Показатели
Психологическая адаптация	Уровень преодоления проблемных ситуаций Уровень психологических защитных механизмов Уровень адаптивности личности в соответствии с собственными потребностями и притязаниями
Биологическая (медико-биологическая) адаптация	Уровень приспособленности к новым климатическим условиям Уровень приспособленности к новым экологическим условиям Наличие или отсутствие новых болезней, связанных с переменной места жительства

В условиях состояния неблагоприятной демографической ситуации в Российской Федерации трудовая миграция (в данном случае мы рассматриваем под ней въезд в нашу страну иностранных граждан) является важным компонентом демографического развития страны, источником компенсации дефицита трудовых ресурсов, в том числе связанных с реализацией глобальных экономических проектов.

Необходимое для дальнейшего поступательного развития страны привлечение иностранных работников должно вестись исключительно по приоритетным профессионально-квалификационным группам, не создающим напряженность на внутреннем рынке труда.

Большинство прибывающих с целью осуществления трудовой деятельности иностранцев имеют низкий уровень образования. Чаще это молодые люди, характеризующиеся низким уровнем культуры, отсутствием опыта жизни в инокультурной среде, многие не владеют русским языком (сейчас мы отмечаем, как падает его знание среди азербайджанцев).

Эти обстоятельства формируют почву негативного восприятия мигрантов принимающим сообществом, что приводит к росту социальной и межнациональной напряженности (выделяются противоречия как между коренным населением и мигрантами, так и между различными группами мигрантов).

Одновременно с этим иностранцы переносят в российский социум идеологию глобальных этнополитических конфликтов.

Россия является третьим государством в мире по интенсивности миграционных потоков.

По данным МВД России, на миграционный учет в 2021 г. поставлено более 13,8 млн человек. При этом в 2021 г. общий прирост составил более 4 млн по сравнению с 2020 г. (9,2 млн человек)¹⁵¹.

Интенсивная миграция налагает на государство дополнительные обязательства, связанные как с защитой прав прибывших иностранцев и лиц без гражданства, так и с охраной правопорядка.

Следует отметить, что использование Государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций ФАДН России в подавляющем большинстве из них фиксирует синхронизированные по времени и целевой аудитории внешние информационные вбросы, но это тематика отдельного обсуждения.

Среди основных проблем, этому способствующих, выделяются следующие:

- мигранты отрываются от привычного социального окружения и оказываются в иной этнокультурной и языковой среде;
- отсутствие у иностранцев мотивации к адаптации в условиях развитой сети этнических диаспор с высоким уровнем социальной автономии;
- пространственная сегрегация и анклавизация в результате выбора мигрантами стратегии совместного расселения для сохранения традиционной модели культурного поведения;
- в результате изменения окружающего социума мигранты становятся более восприимчивы к радикальной идеологии, попадают под влияние разного рода деструктивных идей;
- правовой нигилизм иностранных граждан и присутствие в их среде нелегальных мигрантов создает благоприятную

¹⁵¹ Статистические показатели по миграционной ситуации. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения 05.01.2023).

- среду для формирования теневой экономики и коррупционных проявлений;
- условия проживания значительной доли неадаптированных мигрантов не соответствуют санитарным нормам страны приема, что является средой для распространения опасных инфекций;
- члены семей (более – дети) мигрантов испытывают проблемы, способствующие их дезадаптации, а для второго поколения, изначально оторванного от родины, данные проблемы проявляются значительно острее;
- предполагаемое существенное увеличение количества иностранных студентов в вузах России приведет к снижению общего уровня их подготовки, созданию условий для изоляции.

Системная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации является важнейшим условием эффективной реализации государственной национальной политики. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации № 1666 от 19 декабря 2012 г., в качестве одной из целей государственной национальной политики определяет успешную социальную и культурную адаптацию мигрантов, а в качестве одного из направлений – создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. Пунктом «з» статьи 21 Стратегии сформулирован перечень задач по формированию системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, среди которых:

- содействие в процессе социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов (при их готовности) развитию речевого взаимодействия, межкультурному общению в целях повышения уровня доверия между гражданами и искоренения национальной и расовой нетерпимости;
- обеспечение взаимодействия государственных и муниципальных органов с общественными объединениями, способствующими социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- стимулирование создания в странах происхождения мигрантов курсов по изучению русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации;

- совершенствование системы мер, обеспечивающих уважительное отношение мигрантов к культуре и традициям принимающего сообщества;
- использование потенциала и опыта регулирования евразийских интеграционных процессов при реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Актуальность проблемы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан связана с сокращением в Российской Федерации трудовых ресурсов, обусловленным неблагоприятной демографической ситуацией двух последних десятилетий, которая привела к кризису воспроизводства населения, с одной стороны, и увеличению численности нетрудоспособного населения, с другой стороны. Эксперты прогнозируют дальнейшее усугубление соотношения численности трудоспособного и нетрудоспособного населения в краткосрочной и среднесрочной перспективе, поэтому одним из возможных и экономически целесообразных решений этой проблемы является приток трудовых ресурсов в Россию из-за рубежа. Привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития.

В соответствии с Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 1351 от 9 октября 2007 г., в Российской Федерации к 2025 г. предполагается обеспечить миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно. Однако увеличение миграционных потоков сопровождается постепенной утратой контроля принимающего населения над собственной локальной средой обитания в большинстве субъектов Российской Федерации, что приводит к усилению антимиграционных настроений и возрастанию мигрантофобии.

Ситуация осложняется тем, что большинство иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию с целью осуществления трудовой деятельности, имеют довольно низкий уровень образования. В странах исхода в трудовую миграцию вовлекаются преимущественно молодые люди, большая часть которых не имеет опыта жизни в инокультурной среде, не владеет

русским языком даже на элементарном разговорном уровне, а их низкий уровень культуры провоцирует негативное отношение со стороны принимающего общества, приводит к росту социальной межнациональной напряженности. Интенсивная миграция налагает на государство дополнительные обязательства, связанные как с защитой прав прибывших иностранцев и лиц без гражданства, так и с охраной правопорядка.

Сложившаяся миграционная ситуация требует от государства и общества серьезных усилий, последовательной и планомерной работы в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество. Именно выстраивание эффективной системы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, основанной на уважении и знании русского языка, истории и культуры, традиционного уклада жизни, является эффективным инструментом гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений между коренным населением и иностранными гражданами.

Анализ международного опыта убедительно доказывает, что для успешной работы по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в принимающее общество необходима слаженная совместная работа государства и институтов гражданского общества, а также соответствующее финансирование.

Между тем миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития страны, интересам работодателей и российского общества в целом, так как ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество, их переезду на постоянное место жительства и участию в жизни государства.

В России мигранты сталкиваются с целым комплексом проблем правового, бытового и адаптационного характера, которым до настоящего времени государством не уделялось должного системного внимания, а работодатель оставался один на один с решением вопросов по урегулированию отношений между привлеченными иностранными работниками и принимающим обществом. Таким образом, меры, предусмотренные действующим ми-

грационным законодательством, недостаточны для полноценной социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.

Социальная и культурная адаптация иностранных граждан и их интеграция в российское общество – это усвоение иностранными гражданами основ русского языка, истории России, законодательства Российской Федерации, правил поведения, навыков общения, норм общественной морали и этики, культурных ценностей, возможности получения государственных и иных услуг в период пребывания (проживания), осуществления трудовой и иной деятельности на территории Российской Федерации в установленном порядке, формирования устойчивых социальных отношений, культурных связей и сотрудничества с гражданами Российской Федерации.

Государственная политика в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации – это комплекс мер, осуществляемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, направленных на содействие социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество.

Предусматривается возможность участия некоммерческих организаций в социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан. Некоммерческие организации призваны стать связующим звеном между властью, обществом, предпринимательством, объединяющим и частные инициативы, и научный потенциал, и профессиональные интересы различных слоев общества. Именно через некоммерческие организации, созданные с целью развития предпринимательства, экономической и внешне-торговой деятельности, предполагается привлечь бизнес к осуществлению деятельности по социальной и культурной адаптации иностранных граждан, планирующих осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации. При этом некоммерческие организации на базе уже имеющихся региональных, муниципальных и зарубежных структур имеют возможность организовывать работу по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан за счет средств работодателей, оказывать услуги по социальной и культурной адаптации и ин-

теграции мигрантов на возмездной основе, осуществлять систему домиграционной подготовки, включающей проведение мероприятий, направленных на ознакомление с историей, культурой, правовыми основами Российской Федерации, обучение русскому языку и иных мероприятий, способствующих получению знаний, необходимых для осуществления трудовой деятельности на территории России, в том числе с учетом требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации.

Принятие законодательных актов будет способствовать:

- скоординированной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан;
- снижению опасности возникновения социальной напряженности в обществе;
- оптимизации процессов на российском рынке труда;
- обеспечению межнационального согласия в российском обществе;
- популяризации русского языка и российской культуры за рубежом и формированию позитивного имиджа Российской Федерации;
- повышению эффективности управления миграционными процессами в Российской Федерации;
- содействию развития в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формированию у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействию ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости;
- содействию повышения качества рабочей силы, привлекаемой в экономику Российской Федерации за счет миграционного ресурса;
- усилению роли институтов гражданского общества в решении вопросов социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Деятельность в сфере адаптации и интеграции мигрантов позволит снизить уровень нелегальной трудовой миграции,

поскольку воспользоваться предлагаемыми государством и некоммерческими организациями мероприятиями по социальной и культурной адаптации в российское общество смогут лишь те иностранные граждане, которые въехали и пребывают на территории Российской Федерации на законных основаниях. Механизм по социальной и культурной адаптации иностранных граждан, установленный в проекте федерального закона, начинает работать с момента законного въезда иностранного гражданина, не скрывающего свою истинную цель пребывания в Российской Федерации – осуществления трудовой деятельности.

С учетом этих факторов можно указать на необходимость выработки комплексного подхода к решению данных проблем. Среди них: создание многоуровневой системы адаптации иностранных граждан, адресная работа с членами их семей и работа с принимающим сообществом.

Многоуровневая система адаптации предполагает три стадии:

- 1) доиммиграционная подготовка (в странах исхода);
- 2) начальный этап адаптации в принимающей стране;
- 3) постадаптационный период.

Доиммиграционная подготовка предполагает создание миграционных центров в странах исхода, способствующих изучению русского языка, культуры и основ законодательства страны приема, адресное направление (оргнабор), медицинское освидетельствование, консультативные услуги в стране исхода.

Начальный этап адаптации в принимающей стране – это многофункциональные миграционные центры в субъектах Российской Федерации, центры адаптации, предусматривающие: оказание помощи в трудоустройстве, подборе жилья, оформлении патента на работу; оказание консультативных услуг; медицинское обследование; тестирование; образовательные программы, в том числе изучение русского языка.

Постадаптационный период – это работа с иностранным гражданином и принимающим сообществом. Данное направление наименее развито и требует широкого подхода (необходимы центры адаптации и интеграции иностранных граждан для правовой, социальной, информационной, медицинской поддержки, помощи в решении вопросов, возникающих в процессе трудовой деятельности, переподготовку, «горячие линии», создание площадок межэтнического общения и многое другое с привлечением не-

коммерческих организаций и лидеров национально-культурных автономий и диаспор).

*Об институализации государственной политики
по адаптации иностранных граждан*

В настоящее время на федеральном уровне вопросами адаптации и интеграции мигрантов занимаются несколько органов исполнительной власти: ФАДН России, Минпросвещения России, Минтруд России и др. При этом ни один из них не является координатором в решении данных задач.

Несмотря на то что ФАДН России переданы полномочия по реализации государственной политики в сфере социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан, Агентство фактически не имеет ресурсов для полноценной деятельности, территориальных подразделений, уполномоченных реализовывать деятельность по адаптации и интеграции мигрантов.

Отдельные вопросы, связанные с социальной и культурной адаптацией иностранных граждан, регулируются федеральными законами «О некоммерческих организациях», «О национально-культурной автономии», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (Указ Президента Российской Федерации № 622 от 31 октября 2018 г., далее – Концепция) определены три основные направления в части создания условий для адаптации иностранных граждан:

- формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан с учетом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации;
- принятие мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, включая оформление документов, удостоверяющих личность, лицам без гражданства, не имеющим таких документов;

- обеспечение иностранным гражданам независимо от их миграционного статуса, уровня доходов и иных обстоятельств равных возможностей для получения государственных услуг в сфере миграции, в том числе информационных.

Федеральное агентство по делам национальностей выступает соисполнителем плана мероприятий по реализации Концепции (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации № 265-р от 22 февраля 2019 г.).

Агентство занимается проведением мониторинга и анализа конфликтных ситуаций с участием иностранных граждан на почве межнациональных или межрелигиозных отношений и подготовкой предложений по мерам, направленным на их предупреждение.

В рамках реализации этих мероприятий отмечается наличие проблем правового регулирования данной сферы, что подтверждается консолидированным мнением экспертного сообщества.

До настоящего времени не определены основные термины, что затрудняет формирование единых подходов.

Государственные органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные институты по-разному понимают объем своих задач и функций в данной сфере. Их регулятивное воздействие порой носит несогласованный и в значительной мере ситуативный характер.

Так, предварительный анализ нормативных правовых актов регионов показал, что не везде в числе условий оказания государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям закреплено осуществление ими в соответствии с учредительными документами деятельности по «социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов». Подобные нормы приняты далеко не во всех субъектах Российской Федерации.

Существуют проблемы с выделением средств на создание и организацию деятельности необходимой инфраструктуры для реализации мероприятий по адаптации иностранных граждан.

Возникают существенные сложности с финансированием НКО, осуществляющих данную деятельность (в основном это происходит за счет президентских грантов, носит разовый характер, что не позволяет организовать системную работу с мигрантами).

В условиях отсутствия правового закрепления понятий «адаптация» и «интеграция» упор в работе диаспор и НКО с мигрантами зачастую делается на оказание коммерческих услуг, не уделяется необходимого внимания работе по адаптации.

Социальная адаптация и интеграция иностранных граждан – это задача, требующая совместных системных, комплексных и непрерывных усилий органов власти, культурных и научных организаций, средств массовой информации, религиозных деятелей, общественности, легитимных организаций мигрантов и их неформальных лидеров.

С целью построения и дальнейшего развития механизма создания и поддержания в обществе отношений, максимально уменьшающих противоречия между коренным населением и мигрантами, а также и между различными категориями мигрантов, необходима комплексная реализация мер различного характера и направленности (политических, социально-экономических, правовых, информационных, культурно-образовательных, организационных, распорядительных, профилактических и т. д.) органами государственной власти всех уровней и органами местного самоуправления (с учетом их компетенции, исторических и социально-экономических особенностей субъектов Российской Федерации).

Целесообразно проведение углубленных социологических исследований в данной области. Одновременно с этим целесообразно более широкое внедрение на региональном и муниципальном уровнях Государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций (Постановление Правительства Российской Федерации № 1312 от 28 октября 2017 г.) для мониторинга и анализа ситуации с участием иностранных граждан, позволяющей выявлять на ранней стадии формирование угроз в миграционной сфере.

Отдельное внимание следует уделить возрастающей образовательной миграции в целях организации более широкой профилактической работы в их среде и недопущения создания условий для культурной изоляции, использование статуса студента в качестве прикрытия для нелегальной трудовой деятельности (в ряде случаев оплата обучения меньше стоимости трудового патента).

С учетом того, что большая доля граждан, нуждающихся в

мерах по адаптации, является последователями ислама, в качестве перспективного направления по их социализации мы видим привлечение централизованных Духовных управлений мусульман (препятствуют разрозненность и конкуренция между более чем 90 подобными структурами). Именно мусульманские культовые сооружения являются теми площадками, на которых происходят более тесные контакты между коренным населением и приезжими.

Наряду с этим необходимо:

- определение более четких полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, а также системы взаимодействия между ними в сфере адаптации мигрантов;
- учет вопросов доиммиграционной подготовки при заключении межгосударственных договоров и соглашений на различных уровнях;
- формирование региональных и местных бюджетов с учетом задач государственной миграционной политики Российской Федерации;
- формирование специальных программ для различных регионов с учетом складывающейся миграционной ситуации;
- внедрение широкой системы анкетирования иностранцев (по примеру зарубежной практики);
- вовлечение мигрантов в проводимые в регионах и муниципалитетах мероприятия, направленные на гармонизацию межнациональных отношений;
- расширение доступности «горячих линий» для иностранцев;
- поддержка на регулярной основе проектов некоммерческих организаций, направленных на достижение целей по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в регионах, привлечение в этих целях централизованных религиозных структур;
- издание имеющих практическую значимость «памяток для мигрантов», формирование у иностранцев мотивации к изучению русского языка, культуры и законодательства, а также его соблюдения;

- создание системы повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих, участвующих в реализации государственной миграционной политики;
- совершенствование системы эпидемической безопасности;
- разработка и реализация муниципальных программ по социальной адаптации и интеграции иностранных граждан;
- информационное сопровождение комплекса мер в сфере реализации государственной миграционной политики в региональных средствах массовой информации;
- исключение тенденциозного освещения в СМИ конфликтных ситуаций с участием представителей различных национальностей;
- противодействие попыткам внешнего информационного воздействия для инспирирования конфликтных ситуаций с межнациональной окраской с участием мигрантов.

Социальная адаптация и интеграция мигрантов – одна из сложных тем в миграционной политике России. Обращение к ней на разных уровнях государственной власти пока не привело к действенным результатам. Фактически адаптацией мигрантов в России занимаются только общественные организации, на государственном уровне до сих пор отсутствуют нормативно-правовые механизмы регулирования этой деятельности.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение адаптации мигрантов.
2. Назовите цели адаптации мигрантов для региональных и муниципальных органов власти, работодателей, местного населения.
3. Раскройте основные критерии адаптации мигрантов.
4. В чем суть научных подходов к адаптации мигрантов?
5. Как характеризуется адаптация и интеграция мигрантов в рамках теории миграционных процессов?
6. Какие существуют проблемы в адаптации мигрантов?
7. В полномочия каких органов исполнительной власти входит деятельность по адаптации и интеграции мигрантов?

8. В каких официальных документах изложены основные цели и задачи деятельности по адаптации мигрантов?
9. В чем основное отличие адаптации от интеграции мигрантов в Российской Федерации?
10. Перечислите рекомендации по адаптации мигрантов.

Литература

- Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (утв. 31 октября 2018 г.).
- Кононов Л.А., Леденева В.Ю.* Государственное и муниципальное регулирование процессов адаптации и интеграции мигрантов в современной России: Моногр. М.: РУДН, 2021. URL: https://www.fnisc.ru/index.php?page_id=1198&id=9029 (дата обращения 26.12.2022).
- Леденева В.Ю.* Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов. М., 2014. 144 с.
- Малахов В.С.* Интеграция мигрантов: концепции и практики. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015. 272 с.
- Мукомель В.И.* Интеграция мигрантов: вызовы, политика, социальные практики // Мир России. Серия «Социология. Этнология». 2011. Т. 20. № 1. С. 34–50.
- Рязанцев С.В.* Интеграция мигрантов в контексте внешней миграционной политики России // Социологические исследования. 2018. № 1. С. 105–111. DOI: 10.7868/S0132162518010117.

Глава 5

Политика интеграции мигрантов в разных странах мира

5.1. Законодательство в сфере миграции в Европейском союзе

Амстердамский договор наделил Европейский союз компетенцией в вопросах миграции. Его вступление в силу 1 мая 1999 г. означало, что иммиграция является частью правовой базы сферы первого столпа сообщества.

В общинном сценарии озабоченность явлением миграции усиливается после установления свободного передвижения людей, выступающего за Соглашение (1985) и Шенгенское соглашение (1990)¹⁵².

Столкнувшись с созданием зоны без внутренних границ, в которой должно было быть полностью гарантировано свободное передвижение людей, государства-члены сочли, что эта «зона свободы» требует принятия инструментов, укрепляющих внешние границы сообщества с учетом учитывать масштабы миграционного явления. Страх перед массовым присутствием граждан третьих государств привел к тому, что введенные в действие положения носили ограничительный характер.

Очевидно, что явление миграции не может рассматриваться государством в одиночку. Въезд граждан третьих стран в государство-член влияет на остальные страны сообщества, входящие в Шенгенскую зону. Мы должны были попытаться установить миграционную политику.

¹⁵² Шенген (Соглашение и Конвенция), Шенгенское соглашение, подписанное 14 июня 1985 г. в Шенгене между Германией, Бельгией, Францией, Люксембургом и Нидерландами, устанавливает безграничную территорию, называемую Шенгенской зоной.

Маастрихтский договор, вступивший в силу 1 ноября 1993 г., ознаменовал собой важный шаг вперед, реализовав некоторые аспекты миграции в межправительственном Третьем столпе: «Сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел»; хотя он установил лишь ограниченное количество конвенций, вступление в силу которых зависело от национальных процессов ратификации и необязательных актов, таких как рекомендации, резолюции и декларации.

Теперь, благодаря Амстердамскому договору, вопросы иммиграции перешли от третьего столпа к первому; факт, который имеет очень важное значение, поскольку предполагает переход от простого сотрудничества на межправительственном уровне к становлению конкретной компетенцией сообщества.

В Разделе IV Договора о Европейском сообществе (ТЕС) находится правовая основа иммиграции. Статья 63 ПИК в пункте 3 гласит, что: «Совет... примет в течение пяти лет с даты вступления в силу Амстердамского договора меры по иммиграционной политике в следующих областях:

А) Условия въезда и проживания, а также правила о порядке выдачи государствами-членами долгосрочных виз и видов на жительство, в том числе для воссоединения семей.

Б) Иммиграция и проживание нелегалов, в том числе репатриация нелегалов».

В разделе 4 говорится о том, что «Совет... примет в течение пяти лет с даты вступления в силу Амстердамского договора меры, определяющие права и условия в соответствии с которым граждане третьих стран, законно проживающие в государстве-члене, могут проживать в других государствах-членах».

Он также устанавливает, что «меры, принятые Советом в соответствии с п. 3 и 4, не должны препятствовать какому-либо государству-члену сохранять или вводить в соответствующих областях национальные положения, совместимые с настоящим Договором и международными соглашениями». Этот последний раздел означает, что Договор оставляет государствам-членам значительную свободу действий в отношении области миграции.

Амстердамский договор включает *Шенгенское соглашение* в Европейский союз. Настоящий документ состоит из: Шенгенского соглашения, подписанного 14 июня 1985 г., Соглашения о

применении Шенгенского соглашения, подписанного 19 июня 1990 г., протоколов и соглашений о присоединении к Соглашениям 1985 и 1990 гг., принятых решений и деклараций. Исполнительным комитетом, созданным в соответствии с Соглашением об осуществлении 1990 г., а также актами, принятыми для применения Соглашения инстанциями, которым Исполнительный комитет предоставил полномочия по принятию решений.

Принимая во внимание цели, которым отвечает вся миграционная политика, считается, что есть два основных аспекта: политика контроля и политика интеграции, и что оба они тесно связаны, поскольку между ними существует постоянное взаимодействие (Наммар, 1985).

Итак, в текстах Европейской комиссии говорится о трех осях иммиграционной политики в Европейском союзе. На уровне сообщества к двум великим осям миграционной политики, политике контроля и политике интеграции, добавляется третья ось, политика сотрудничества в целях развития, то есть устранение в странах происхождения причин, способствующих эмиграции через помощь в развитии.

Также следует отметить, что в отношении европейских государств политика контроля и интеграции была начата почти одновременно. В середине 1970-х гг., принимая во внимание ситуацию, в которой складывалась международная обстановка, принимающие европейские страны решили применить ограничительную политику, и именно тогда им стало известно, что значительное число иммигрантов предпочли остаться и привезти свои семьи, порождая этнические меньшинства в своих обществах; Столкнувшись с этим сценарием, они поняли, что необходимо установить интеграционную политику.

На саммите в Брюсселе 14 декабря 2007 г. главы государств и правительств государств-членов заявили о необходимости ограничения количества допусков, принимая во внимание то, что пропускная способность европейских компаний не безгранична. Было подчеркнуто, что нужно усилить роль Европейского агентства пограничного контроля (ФРОНТЕКС) и, в свою очередь, поощрять сотрудничество со странами происхождения и транзита иммиграции. Европейские лидеры ясно дали понять, что политика контроля играет важную роль в сфере миграции.

Что касается въезда и пребывания граждан третьих стран для работы в государствах-членах, Европейский союз устанавливает три группы.

1. Допуск чужих работников в состояния сообщества.

Резолюция Совета от 20 июня 1994 г. об ограничениях допуска граждан стран, не входящих в ЕС, к работе на территории государств-членов показывает, что страны ЕС должны стремиться привести свое законодательство в соответствие со следующими принципами.

Критерии поступления. Государства сообщества будут принимать во внимание заявления о въезде работников из третьих стран только в том случае, если предложение работы на их рынке труда не может быть покрыто ни национальной рабочей силой, ни общественными работниками, ни наемными работниками, не являющимися членами сообщества, постоянно проживающими и законными в этой стране.

Продолжительность приема. Временные работники будут допущены в Европейский союз максимум на шесть месяцев в течение двенадцатимесячного периода. Стажеры принимаются, как правило, на срок не более одного года. Другие граждане третьих государств могут быть первоначально допущены в страны Сообщества для работы на срок, не превышающий четырех лет.

Продление пребывания. Лицам, принятым на территории государства-члена в качестве стажеров, не будет разрешено продлевать свое пребывание для законного занятия работой, кроме как для завершения обучения или деятельности и всегда по контракту на осуществление деятельности, к которой они были допущены. Временным работникам также не разрешается продлевать свое пребывание для занятия работой другого типа; хотя продление пребывания может быть предоставлено для завершения работы, на которую было дано первоначальное разрешение, однако общая продолжительность вашего пребывания не может превышать шести месяцев за каждый период из двенадцати месяцев.

Аналогичным образом другим работникам может быть разрешено продлить свое пребывание, чтобы занять утвержденную должность, но только в том случае, если они продолжают соответствовать критериям, применявшимся при принятии первоначального решения об их приеме.

2. Въезд граждан третьих государств для осуществления профессиональной деятельности за свой счет.

Резолюция Совета от 30 ноября 1994 г. об ограничении допуска граждан третьих стран в государствах-членах для осуществления независимой профессиональной деятельности устанавливает, что только иностранцы, осуществляющие экономическую деятельность, допускаются в Европейский союз независимыми, которые могут представлять добавленную стоимость для экономики принимающего государства-члена (будь то создание рабочих мест, инвестиции, внедрение инноваций, передача технологий и т. д.).

Аналогичным образом государства-члены, чтобы разрешить въезд на свою территорию граждан третьих стран, желающих осуществлять профессиональную деятельность за свой счет, должны потребовать доказательства того, что указанная независимая профессия будет полезна для их экономики. Для этого к заявлению о приеме прилагается документация, касающаяся:

- а) характера, объема и продолжительности планируемой лицом деятельности;
- б) прогнозируемых потребностей в рабочей силе;
- в) описания мест осуществления деятельности.

3. Прием и пребывание граждан, не входящих в ЕС, с целью учебы, неоплачиваемой стажировки или волонтерской деятельности.

Директива Совета 2004/114/СЕ от 13 декабря 2004 г. о требованиях к приему граждан третьих стран в целях обучения, неоплачиваемой стажировки или добровольной работы¹⁵³ направлена на сближение национального законодательства государств-членов в отношении въезда и условия проживания граждан третьих стран, которые въезжают в страну Сообщества с целью обучения, волонтерской работы и неоплачиваемой стажировки на срок более трех месяцев. В дополнение к конкретным требованиям для поступления в каждую из категорий эта директива устанавливает в качестве основного условия для приема наличие достаточных финансовых ресурсов.

Вид на жительство будет иметь переменный срок действия в зависимости от различных категорий:

¹⁵³ Официальный журнал L 375 от 23 декабря 2004 г.

- а) студентам будет выдан вид на жительство как минимум на один год с возможностью продления, если владелец продолжает соответствовать установленным условиям;
- б) в отношении граждан третьих стран, проходящих неоплачиваемую стажировку, срок действия вида на жительство будет равен продолжительности стажировки, но не может превышать одного года; только в исключительных случаях он может быть продлен один раз и только на время, требуемое для получения профессиональной квалификации, признанной государством-членом;
- в) волонтерам разрешение будет выдаваться на срок не более одного года, в исключительных случаях и при определенных условиях, если продолжительность соответствующей программы превышает один год, срок действия вида на жительство будет действовать в течение всего срока действия программы.

Следует отметить, что на уровне общин особое внимание уделялось высылке граждан третьих стран. В связи с этим следует упомянуть Директиву о взаимном признании решений о высылке и Решение о совместных рейсах для высылки иммигрантов.

Директива Совета 2001/40/ЕС от 28 мая 2001 г. о взаимном признании решений о высылке граждан третьих стран¹⁵⁴ показывает, что решение о выдворении иностранца, вынесенное одним из государств-членов, подлежит исполнению другими государствами-членами, на территории которых может находиться соответствующее лицо.

Настоящая Директива применяется к решениям о высылке на основании серьезной угрозы общественному порядку или безопасности и несоблюдения национальных положений, касающихся въезда и пребывания иностранцев. Однако государства-члены должны будут обеспечить соблюдение прав человека и основных свобод.

Решение Совета 2004/573/ЕС от 29 апреля 2004 г. об организации совместных рейсов для выдворения с территории двух или более государств-членов граждан третьих стран, в отношении которых принято решение о выдворении¹⁵⁵. Настоящее Поста-

¹⁵⁴ Официальный журнал L 149 от 2 июня 2001 г.

¹⁵⁵ Официальный журнал L 261 от 6 августа 2004 г.

новление устанавливает правила, регулирующие организацию обратных рейсов граждан третьих стран, имеющих постановления о выдворении. В частности, определены конкретные задачи органов, назначенных государствами-членами, организующими совместные полеты, а также общие задачи участвующих государств Сообщества.

Участвующее государство-член должно проинформировать национальный орган страны-организатора Сообщества о своем намерении принять участие в совместном полете, указав количество выслыаемых граждан третьих стран.

В политике контроля устанавливается четкое различие между политикой контроля входа и политикой контроля постоянного. Принимающие страны должны контролировать не только въезд граждан третьих стран в свою приграничную среду, но и их пребывание в рамках своих компаний, что еще сложнее.

Что касается политики контроля за въездом, то ни одно демократическое государство не может добиться полного контроля над людьми, пересекающими его границы; невозможно избежать определенного количества тайных иммигрантов, въезжающих через несанкционированные места или через пограничные посты, используя поддельные документы или прячась в каком-либо транспортном средстве.

Целью Шенгенского соглашения является упразднение внутренних границ в Европейском союзе, но в то же время оно носит другой, ограничительный и полицейский, характер и укрепление внешних границ. Однако как утверждает профессор Аранго (2001), трудности пограничного контроля в Европе парадоксальным образом способствуют эффективному функционированию так называемой Шенгенской системы. Не следует забывать о значительном количестве иммигрантов, въезжающих в Европейский союз через страны, отличные от тех, в которых они намерены поселиться.

Контроля за миграционными потоками недостаточно для осуществления контроля на границах, необходимо применять на практике политику контроля за постоянством. Нужно учитывать то, что большинство незаконных иммигрантов легально въезжают в страны назначения и становятся нелегальными при изменении обстоятельств. Иными словами многие иммигрируют с разрешениями на краткосрочное пребывание, с туристическими или сту-

денческими визами и, оставшись после истечения срока действия этих виз, становятся нелегальными.

Наконец, что касается применения политики контроля, то государства Европейского союза должны помнить, что ни одна граница не является полностью непроходимой, и ни одно регулирование не может быть нарушено.

5.2. Политика интеграции: проблемы интеграции мигрантов в Европе

В Европе положительный опыт интеграции иностранного населения в общества государств-членов сосуществует с другими проявлениями сегрегации, дискриминации, социальной изоляции и ксенофобии. Интеграционная политика сталкивается со значительными трудностями, обусловленными историческим контекстом и заметным нежеланием принимающих стран полностью интегрировать иммигрантов в свое общество.

При планировании политики интеграции общественные институты должны учитывать, что интеграция больше зависит от структурных характеристик различных принимающих обществ, чем от политики, которая ее продвигает. Предлагая интеграционную политику в Европейском союзе, можно рискнуть нарваться на оскорбительное обобщение, учитывая, что представлены конкретные реалии, существующие в каждой стране и на которые влияют различные исторические традиции, политические структуры и гражданские культуры; поэтому важно всегда учитывать это разнообразие.

Для достижения как интеграции, так и социальной сплоченности в государствах-членах необходимо адекватно управлять различными мультикультурными реалиями. Необходимо развивать конструктивный межкультурный диалог.

Тем не менее некоторые области интеграции требуют большей гармонизации законодательства на уровне сообщества, в этом смысле стоит упомянуть аспекты, которые имеют важное значение при рассмотрении вопросов интеграции иммигрантов в государствах-членах: воссоединение семьи, граждане третьих стран, страны постоянного проживания, а также включение на рынок труда иностранной рабочей силы.

Воссоединение семьи облегчает интеграцию граждан третьих стран в принимающие страны и представляет собой один из основных каналов приема иностранцев в Европейский союз, но характеризуется тем, что оно оставляет за странами сообщества свободу действий в отношении их законодательства.

Воссоединение семьи является правом, признанным международно-правовыми актами, в частности, оно закреплено в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

В Европейском союзе законодательство Сообщества включает Директиву Совета 2003/86/СЕ от 22 сентября 2003 г. о праве на воссоединение семьи¹⁵⁶. Он устанавливает условия, которым должны соответствовать граждане третьих стран, законно проживающие на территории государств-членов, для того чтобы иметь право на воссоединение семьи.

Свобода действий, существующая в Европейском союзе в отношении регулирования воссоединения семей, проявляется в следующих аспектах.

Во-первых, настоящая Директива не должна наносить ущерба более благоприятным национальным положениям.

Во-вторых, настоящая Директива устанавливает, что могут получать выгоду от воссоединения семьи супруга заинтересованного лица¹⁵⁷ и несовершеннолетние дети пары (не состоящие в браке).

Вместе с тем подчеркивается, что именно государства-члены могут свободно принимать положения, разрешающие воссоединение семьи:

- а) по восходящей линии и по первой линии;
- б) неженатые дети, достигшие совершеннолетия;
- в) незамужние сожители.

Выделяется два аспекта, которые предоставляют государствам Сообщества широкие возможности для маневра.

¹⁵⁶ Официальный журнал L 251 от 3 октября 2003 г.

¹⁵⁷ Полигамные браки не признаются, правом на воссоединение может воспользоваться только одна жена. Дети жен, которые не были приняты в принимающую страну, также лишены этого права, если этого не требуют интересы ребенка (в рамках применения Конвенции о правах ребенка 1989 г.).

С одной стороны, во въезде и пребывании члена семьи может быть отказано по соображениям общественного порядка, внутренней безопасности и здоровья. По тем же причинам может быть оправдан отзыв или невозобновление уже выданного разрешения.

С другой стороны, от заинтересованной стороны может потребоваться до воссоединения семьи:

- а) иметь жилье, соответствующее общим правилам охраны здоровья и безопасности, медицинскую страховку и стабильные ресурсы для удовлетворения своих собственных потребностей и потребностей других членов вашей семьи без необходимости прибегать к системе социальной помощи принимающего государства-члена;
- б) принять стандарты интеграции, установленные в принимающей стране;
- в) оставаться в течение минимального периода времени в принимающем государстве Сообщества.

Европейский союз предоставляет европейский статус долгосрочного резидента гражданам третьих стран, которые находятся в ситуации легального пребывания на территории государств-членов и это не прерывалось¹⁵⁸ в течение пяти лет (Директива 2003/109/ЕС Европейского союза, Совет от 25 ноября 2003 г. относительно Статута долгосрочно проживающих граждан третьих стран)¹⁵⁹.

Директива Сообщества о статусе устанавливает, что иммигранты после получения статуса долгосрочного резидента имеют право на целый ряд льгот на тех же условиях, что и граждане, а именно:

- а) образование и профессиональная подготовка, а также признание титулов;
- б) социальная защита (семейные пособия, пенсии по старости);

¹⁵⁸ Отсутствие на территории государства-члена менее шести месяцев подряд и не более десяти месяцев в общей сложности в течение пяти лет, а также отсутствие по особым причинам, предусмотренным законодательством каждого государства Сообщества, не учитывается при расчете продолжительности проживания.

¹⁵⁹ Официальный журнал L 16 от 23 января 2004 г.

- в) здравоохранение;
- г) правила занятости и труда (еженедельный отдых, ежегодные отпуска, заработная плата, условия увольнения...);
- д) свобода ассоциации, членство и участие в организациях работников или работодателей;
- е) свободный доступ на всю территорию государства-члена.

Однако в этой же Директиве указано, что государство-член может ограничить равное обращение в отношении двух пособий, прежде всего в отношении социальной помощи и защиты, поскольку страны Сообщества могут ограничивать это равенство во всех вопросах, касающихся основных пособий, и в отношении сферы доступа к работе и образованию (например, требование адекватного знания языка).

В Европейском союзе лицо, являющееся гражданином третьей страны, для получения статуса долгосрочного резидента должно предоставить необходимые доказательства, которые он или она имеет, как для себя, так и для своей семьи (в случае, если он или она зависит от них), с одной стороны, стабильные и достаточные ресурсы для покрытия своих потребностей, не прибегая к системе социальной помощи государства-члена, а с другой стороны, медицинское страхование. Кроме того, государства-члены могут требовать от иммигрантов выполнения определенных интеграционных требований (таких как достаточное знание национального языка принимающей страны).

Точно так же необходимо учитывать три положения.

1. Страны сообщества имеют право отклонить издание Статута по соображениям порядка или общественной безопасности.

2. Причины, оправдывающие отмену Статута, которые указаны в настоящей Директиве (среди них отсутствие на территории Европейского сообщества более двенадцати месяцев подряд).

3. Лицо, обладающее статусом, будет защищено от любого решения о высылке, однако поведение, представляющее достаточно серьезную угрозу общественному порядку или безопасности страны, может служить основанием для решения о высылке. Государства-члены могут свободно расширять список областей, в которых они будут предоставлять равные условия и льготы долгосрочным иммигрантам и своим гражданам. Любая страна

Сообщества может выдать постоянный вид на жительство на более выгодных условиях, чем те, которые предусмотрены в Директиве.

Вид на жительство, выданный в государстве-члене, не дает доступа к праву на долгосрочное проживание в других государствах Сообщества. Однако гражданин третьей страны, длительное время проживающий в государстве-члене, может иметь право на проживание в другой стране Сообщества на срок более трех месяцев, если он соответствует определенным условиям, и, в частности, требованию выполнения экономической деятельности. Второе государство-член может отказать в пребывании только в случае угрозы общественному порядку, общественной безопасности или здоровью населения.

Что касается включения иммигрантов в рынок труда, то хотя институты Сообщества и провозглашают, что Европейская стратегия занятости обеспечивает фундаментальную основу для интеграции иммигрантов в рынок труда, следует отметить, что в сфере Европейского союза необходимо искоренить дискриминацию на рынке труда, способствовать найму иммигрантов и поддерживать граждан третьих стран в создании компаний.

Европейские институты должны способствовать применению политики интеграции иммигрантов на рынках труда государств-членов и отслеживать влияние реформ, проводимых для достижения интеграции иностранцев на рынках труда. В то же время важно способствовать признанию академического уровня и специализации граждан третьих стран в принимающих странах.

В настоящее время Европейский союз просто предоставляет возможность для въезда двух групп иммигрантов, с одной стороны, высококвалифицированных иностранцев, что было ясно подтверждено на саммите в Брюсселе в декабре 2007 г. «голубая карта», а с другой стороны, студентов, признавая, что они являются частью контекста взаимного обогащения как для стран происхождения, так и для стран-получателей, и что они способствуют лучшему взаимопониманию между культурами.

Нельзя забывать о пространственном интересе, который придает временной иммиграции в рамках сообщества, считается, что она выполняет цель покрытия потребностей в рабочей силе, которые считаются преходящими. В этой связи стоит выде-

лить проект циркулярной иммиграции¹⁶⁰, получивший важную поддержку в Европейском совете в декабре 2007 г.

В Европейском союзе в отношении интеграции следует выделить следующие события.

Во-первых, Европейский совет в июне 2003 г. по запросу Совета юстиции и внутренних дел предложил Комиссии составить ежегодный отчет о миграции и интеграции. Результатом стало Сообщение о миграции, интеграции и занятости.

Во-вторых, публикация первого издания Справочника по актуализации для политиков и практиков в ноябре 2004 г.

В-третьих, Гагская программа, принятая Европейским советом в ноябре 2004 г., в которой подчеркивается необходимость большей координации между интеграционной политикой государств-членов и инициативами Европейского союза в этой области.

В-четвертых, одобрение Советом юстиции и внутренних дел 19 ноября 2004 г. некоторых общих основных принципов, целью которых является создание согласованных европейских рамок для интеграции граждан третьих стран.

Аналогичным образом, в сфере интеграции Европейского союза следует отметить две инициативы, с одной стороны, создание Европейской обсерватории по расизму и ксенофобии¹⁶¹ с целью предоставления объективной, достоверной и сопоставимой информации и данных на уровне сообществ о явлениях расизма, ксенофобии и антисемитизма, чтобы европейские институты могли принять меры и начать действия против этих явлений; с другой стороны, создание Европейского фонда для финансирования интеграционных проектов для граждан третьих стран в обычной ситуации¹⁶².

¹⁶⁰ Циркулярная миграция предоставляет временные рабочие места, создаваемые в странах ЕС, гражданам третьих стран, которые уже работали по подобной схеме и вернулись в свою страну после окончания срока действия трудового договора.

¹⁶¹ Европейский центр мониторинга расизма и ксенофобии, расположенный в Вене, был создан в соответствии с Постановлением Совета ЕС № 1035/97 от 2 июня 1997 г.

¹⁶² Европейский фонд интеграции граждан третьих стран//<https://vana.integratsioon.ee/rus-eif> (дата обращения 05.01.2023).

Комиссия утверждает, что одной из основных целей Европейского союза является усиление интеграции граждан третьих стран, законно проживающих в государствах-членах, и подчеркивает, что достижение интеграции означает проведение работы как на национальном, так и на международном уровне сообщества.

Сообщение комиссии Совету, Европейскому парламенту, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов от 1 сентября 2005 г., «Общая программа интеграции граждан третьих стран в Европейский союз»¹⁶³ показывают, что «интеграция представляет собой двусторонний и динамичный процесс взаимного приспособления всех иммигрантов и жителей государств-членов», а также подчеркивает, что «занятость является фундаментальной частью процесса интеграции».

Однако необходимо иметь в виду незначительный прогресс, достигнутый в плане интеграции, по сравнению с другими целями, поставленными в Тампере, такими как контроль над миграционными потоками или борьба с нелегальной миграцией. На уровне сообществ существует значительное количество инициатив, направленных на усиление иммиграционного контроля, а также многочисленные меры, направленные на искоренение незаконных миграционных потоков и, наоборот, очень небольшое количество предложений, направленных на содействие интеграции граждан третьих стран в принимающих обществах.

Дефицит интеграции во многом обязан, что называется связью между иммиграцией и интеграцией, то есть тому факту, что интеграция во многом зависит от того, как происходит иммиграция, что и то и другое не является изолированными сферами (Сталкер, 2002).

Интеграция граждан третьих стран является основополагающим аспектом любой последовательной иммиграционной политики; въезд иностранцев может повлечь за собой ассимилированную интеграцию, предполагающую слияние различных социальных групп или, наоборот, создание этнических групп в качестве их собственной социальной ячейки в принимающем обществе.

¹⁶³ COM (2005) 389 final – не опубликовано в Официальном журнале.

5.3. Роль международного сотрудничества в развитии миграции

Третья ось миграционной политики, политика сотрудничества в целях развития, выступает за то, чтобы принимающие страны вносили свой вклад в устранение причин, порождающих миграционные потоки, посредством международного сотрудничества, направленного на отправляющие страны. Однако этот подход скорее риторический, чем эффективный.

Обратим внимание на сложные отношения между миграцией и развитием (Appleyard 1992). Неразумно предполагать, что помощь развивающимся странам может уменьшить миграционные потоки. Международное сотрудничество в области развития не является альтернативой миграционным процессам.

Вопрос миграции является стратегическим приоритетом Европейского союза в сфере его международных отношений. В свете проблемы тайной иммиграции Европейский совет в Севилье (2002) подчеркнул роль, которую политика развития может играть в факторах, порождающих миграционные потоки. В этой связи обратим внимание на следующие сообщения.

Сообщение Комиссии от 3 декабря 2002 г. Совету и Европейскому парламенту «Интеграция вопросов миграции в отношении Европейского союза с третьими странами»¹⁶⁴ посвящено предоставлению помощи третьим странам. В сообщении подчеркивается, что миграция является основным полем деятельности программ сотрудничества в области развития сообщества.

Сообщение комиссии Совету, Европейскому парламенту, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов от 1 сентября 2005 г. «Миграция и развитие: конкретные руководящие принципы»¹⁶⁵ определяют набор инициатив и мер, предложенных Комиссией, с целью сокращения миграционных потоков, таких как поощрение роли, которую диаспоры, созданные в государствах Сообщества, могут играть

¹⁶⁴ COM (2002) 703 final – не опубликовано в Официальном журнале.

¹⁶⁵ COM (2005) 390 final – не опубликовано в Официальном журнале.

в качестве протагонистов развития своих стран происхождения, поощрение циркулярной миграции и возвращения мигрантов в страны их происхождения.

Сообщение комиссии Европейскому парламенту и Совету «Тематическая программа сотрудничества с третьими странами в области миграции и убежища»¹⁶⁶, целью которой является финансирование проектов третьих стран, направленных на улучшение управления их миграционными потоками, расширяет деятельность программы AENEAS в рамках финансовой перспективы 2007–2013 гг. Новая программа призвана охватить наиболее важные аспекты явления миграции, подчеркнув, что одним из ее руководящих принципов является взаимосвязь между миграцией и развитием. Стратегическими направлениями этой программы по содействию связи между миграционными движениями и развитием в странах происхождения является реализация мер, направленных на поощрение вклада эмигрантов в социально-экономическое развитие страны их происхождения, ограничение утечки мозгов, содействие репатриации средств мигрантов, поощрение добровольного возвращения и профессиональной реинтеграции, а также на укрепление потенциала для улучшения управления миграцией.

Однако делать вид, что международное сотрудничество в целях развития является альтернативой миграционным потокам, не реально.

Во-первых, связь между миграцией и развитием имеет множество нюансов: в целом самые высокие показатели эмиграции наблюдаются не в беднейших странах, а в промежуточных.

Во-вторых, масштабы международного сотрудничества, которые должны быть достигнуты для того, чтобы оказать реальное влияние на причины, порождающие миграцию, должны быть бесконечно большими, чем те, которые существуют в настоящее время.

В-третьих, нет уверенности в том, что это даст желаемый эффект, поскольку получатели международного сотрудничества часто не совпадают с гражданами, решившими эмигрировать.

¹⁶⁶ COM (2006) 26 final – не опубликовано в Официальном журнале.

В-четвертых, может случиться так, что появятся новые страны происхождения мигрантов, так что сотрудничество придется распространять на все большее число государств.

Попытка прибегнуть к кооперации как к инструменту давления на развивающиеся страны, рассматривая его как средство принуждения их к проведению ограничительной политики в отношении собственных эмигрантов, заслуживает весьма негативной оценки; по двум причинам: во-первых, потому что через этот канал помощь искажается, отказываясь от своей самой подлинной цели борьбы с бедностью и ставя себя на службу случайным удобствам донора; и, во-вторых, потому, что это неэффективный ресурс, учитывая существующую диспропорцию между ресурсами, которыми управляет помощь, и теми, которые требуются от эмиграции в случаях более интенсивного миграционного давления (Alonso, 2004).

В среде Сообщества миграционная политика характеризуется, как очень ограничительным характером, так и тем, что борьба с нелегальной иммиграцией является приоритетом.

В настоящее время иммиграционная политика настолько ограничительна, что этот период называют «эпохой вынужденной неподвижности» (Carling, 2002). Однако ограничительная политика не только имеет ограниченную эффективность, но и приводит к значительным и растущим затратам, а также к важным непредвиденным последствиям.

С экономической точки зрения (хотя миграционные процессы не реагируют исключительно на экономические причины) Гамильтон и Уолли в 80-х гг. XX в., а позже Моисей и Летнес в начале XXI в. проанализировали уровень выгод, которые будут достигнуты со снятием всех ограничений на передвижение людей; в обоих исследованиях был сделан вывод, что преимущества свободного передвижения людей очень заметны. Эти исследования подчеркивают потенциальное повышение эффективности, которое может быть достигнуто на международной арене при менее ограничительной иммиграционной политике.

Ограничительная иммиграционная политика была узаконена перед европейским общественным мнением. Реализация все более ограничительной иммиграционной политики находит поддержку в аргументах, которые сосредоточены на событиях 11 сентября 2001 г. и 11 марта 2004 г. и показывают необходимость защиты Европы от терроризма.

Общее ограничение на допуск работников не подвергается сомнению, оно связано с принципом, известным как национальная ситуация в сфере занятости, также известная как предпочтения сообщества. Однако на европейском уровне хотят облегчить въезд высококвалифицированным иностранцам. В связи с этим следует отметить, что одним из наиболее заметных предложений является так называемая голубая карта, вид на жительство для высококвалифицированных иммигрантов в секторах, где государства-члены нуждаются в рабочей силе; что, по крайней мере, сомнительно из-за ущерба, который он может нанести странам их происхождения.

Однако среди неудобств применения ограничительной политики следует выделить, во-первых, трудности легального удовлетворения спроса на труд, существующего на рынке труда многих стран сообщества; во-вторых, создается впечатление, что Штаты утратили контроль над иммиграцией, поскольку, несмотря на ограничительные меры, въезд иммигрантов продолжается; в-третьих, упор делается на политику контроля, ей отдается приоритет, и в то же время снижается интерес к политике интеграции, тем самым создавая среду, неподходящую для приема граждан третьих стран в принимающем обществе.

Что касается борьбы с нелегальной иммиграцией, то на саммите в Брюсселе в декабре 2007 г. были поставлены две задачи: с одной стороны, двадцать семь государств призвали Европейский парламент ужесточить санкции против компаний или людей, которые предоставляют работу иностранцам с нерегулированным статусом резиденции (они хотели, чтобы этот проект материализовался до конца 2008 г.), а с другой стороны, главы государств и правительств Европейского союза одобрили предложение об общей политике возвращения иммигрантов. Этот регламент направлен на унификацию различных законодательств государств-членов в отношении возвращения граждан третьих стран, проживающих нелегально.

Страны сообщества пытались бороться с известной группой нелегальных иммигрантов, которые нелегально работают на своих рынках труда, применяя процессы регуляризации. Следует отметить, что с середины 1990-х годов внедрение регуляризации в государствах-членах увеличилось. Однако исследование, проведенное институтами Сообщества, в котором анализировалась

эффективность регуляризации как для иммигрантов, так и для государств-членов, которые их применяют, пришло к выводу, что меры регуляризации, хотя и позволяют лучше управлять населением, решают проблему незадекларированной работы и увеличения государственных доходов, являются средством поощрения нелегальной иммиграции. Иными словами, государство, которое его осуществляет, может привлекать на свою территорию новых иммигрантов, порождая так называемый эффект притяжения, особенно в Европейском союзе, который представляет собой пространство без границ.

В то же время сегодня в среде сообщества первостепенное значение придается соглашениям о реадмиссии со странами происхождения. Это двусторонние соглашения между Европейским союзом и третьей страной, призванные облегчить высылку нелегальных иммигрантов, они вводят обязательство для третьего подписавшего государства принимать без формальностей как своих собственных граждан, так и тех иностранцев, которые прибывают от их границ.

Борьба с нелегальной иммиграцией является приоритетом иммиграционной политики на европейском уровне (это было указано на саммите в Севилье в 2002 г.). Однако при реализации этой политики следует уделять больше внимания следующим аспектам:

- а) борьбе с нелегальной иммиграцией, направленной главным образом против иммигрантов с неурегулированным статусом, а не против тех, кто порождает нарушения. Однако нелегальная иммиграция связана с наличием мафий, организаций, создавших мощную подпольную миграционную индустрию, приносящую внушительные прибыли;
- б) наличию рабочих мест для нелегальных иммигрантов в принимающей стране, поскольку, с одной стороны, во многих принимающих государствах существует реальный спрос на нелегальных работников, так как немало работодателей ищут нелегальных работников и получают значительные выгоды, нанимая их, с другой – наличие в принимающей стране несоответствия между спросом на труд и его предложением. Эта ситуация порождает существование спроса на рынке труда, не покрываемого местной рабочей силой;

- в) первичному противоречию, заключающемуся в противоречии между долей иррегулярных и неизбежной вседозволенностью государственной власти по отношению к этой действительности (очевидно, что возможности жесткого действия неизбежно ограничены);
- г) большим трудностям, связанным с выдворением с территории лиц, находящихся на нелегальном положении. Необходимо учитывать, что, помимо осложнений, которые оно влечет за собой, и связанных с этим издержек, высылка иммигрантов требует наличия страны, готовой принять высланных, что происходит не всегда.

Не следует забывать о том, что нелегальные иммигранты являются активными субъектами политики Европейского союза, направленной на борьбу с незаконными иммигрантами, нарушением законных ограничений на въезд, пребыванием и работой в государствах-членах; и в то же время они являются пассивными субъектами общественной политики, которая борется с мафией, тайно переправившей их в страны Европейского союза.

Присутствие нелегальных иммигрантов является неизбежным следствием ограничительной политики и реальностью миграционного процесса.

Несколько более гибкая позиция в сфере регулирования передвижения людей, при которой можно вносить небольшие коррективы в ограничительный тон действующего законодательства об иммиграции без необходимости достижения полной свободы, могла бы привести к значительным прибылям.

5.4. Интеграция иностранных граждан в Австралии и США

5.4.1. Австралия

Наиболее характерной чертой страны Австралии является тот факт, что население этого государства обладает крайне широким культурным разнообразием. По статистике, каждый четвертый австралиец – представитель другого государства. Говоря о статусе иммигрантов, нельзя не упомянуть основные законодательные акты, которые регулируют эту социальную категорию.

Австралийская законодательная база в области регулирования иммиграции достаточно обширна. Основным законодательным актом является закон об иммиграции 1958 г., которому сопутствуют нормативно-правовые акты 1994 г. В стране действует австралийская миграционная программа, которая устанавливает численность эмигрантов, въезжающих в государство.

Обратимся к основе законодательной базы в другой сфере – иммиграции. Ее составляют три основных законодательных акта: закон о гражданстве Австралии; закон об опеке над детьми-иммигрантами; закон об иммиграции, касающийся образования.

Основными органами власти, которые занимаются вопросами иммиграции, являются: Департамент по вопросам иммиграции и гражданства Австралии; Департамент по вопросам семьи, жилья, общественных служб и коренного населения.

Программа международного образования в Австралии предусматривает три основные категории, по которым иммигрант может осуществить въезд в страну: квалификация, воссоединение семьи, особые обстоятельства. К особым обстоятельствам относится в основном возвращение тех граждан, которые до этого покинули территорию страны.

Австралийское правительство также реализует программу гуманитарной помощи. Вынужденные переселенцы, беженцы, все те, кто подвергся дискриминации в странах, гражданами которых являются, могут получить право на проживание в Австралии.

В стране долгое время велись дебаты в отношении популярного термина «мультикультурализм», который позже обрел концептуальный вид. В результате многочисленных дискуссий было принято решение заменить этот термин на понятие «общая национальная идентичность».

В Австралии до сих пор преобладает англо-австралийская культура, которая совпадает в процентном соотношении и с идентичностью. Однако с течением времени в Австралию приезжали европейские мигранты, не владеющие английским языком. Тогда было принято решение развернуть программу «Гранты для помощи», в основе которой заложена инициатива по предоставлению грантов волонтерским организациям, оказывающим помощь иммигрантам с социальным обеспечением.

Правительство Австралии развернуло также образовательную программу для детей мигрантов. Из ее названия понятно, что она нацелена на детей школьного возраста, которым правительство помогает адаптироваться к жизни в стране. Также можно упомянуть Комитет по признанию квалификации зарубежного профессионального образования. Австралия настолько заботилась о социальном комфорте иммигрантов, что в 1973 г. был даже создан телефонный центр, в который могли обратиться граждане для получения языкового перевода в абсолютно любой сфере жизни.

Нельзя не упомянуть также о национальной Программе поликультурной Австралии. В ее основе лежат три ключевых принципа: культурная идентичность, социальная справедливость, экономическая эффективность. Иными словами иммигрант имеет полное право самовыражаться в рамках родной культуры, исповедовать любую религию, говорить на своем родном языке, вне зависимости от его расы и цвета кожи, обладает всеми теми же правами, что и коренной австралиец. Он также имеет полное право на самосовершенствование и рациональное использование своих навыков и умений.

Австралия также реализует интеграционные меры на государственном уровне за счет различных программ. Например, программа изучения английского языка для совершеннолетних эмигрантов позволяет изучить английский язык, для того чтобы адаптироваться к условиям жизни в государстве. Программа помощи в подготовке получения гражданства Австралии помогает иммигрантам подготовиться к экзамену на получение австралийского гражданства и консультации по всевозможным процедурным техническим нюансам. Программа поддержки в особо сложных жизненных ситуациях позволяет иммигрантам обзавестись жильем, пакетом социальных услуг, если в страну мигрант прибыл в качестве беженца и ему необходима дополнительная форма поддержки. Программа повышения уровня языковой и математической грамотности позволяет организовать курсы повышения начального уровня грамотности мигранта, чтобы тот имел больше шансов в конкуренции на рынке труда. «Давай участвовать. Курсы об австралийском гражданстве» – это специализированная брошюра, в которой охарактеризованы в сжатой, но точной форме все основные нюансы жизни в Австралии, включая процесс получения гражданства.

Нельзя не упомянуть также программу грантов по содействию обустройству иммигрантов, которая помогает преодолеть проблемы с финансированием проектов, задействованных в сфере оказания экономической помощи, нацеленных на обретение экономической независимости и различных социально-экономических услуг для вновь прибывших в страну.

Продолжая список интеграционных механизмов, нельзя не упомянуть такие программы, как: Программа предоставления субсидий для оценки квалификации иностранных квалифицированных работников; Программа культурного многообразия Австралии; Интегрированная стратегия обустройства и гуманитарной помощи. В рамках всех этих программ оказывается широкий спектр помощи как финансовой, так и гуманитарной. Австралия предпринимает внушительное количество мер по оказанию помощи мигрантам в получении доступа к основным социальным услугам, которые могут быть предоставлены как на государственном, так и на местном, региональном уровне.

О правах мигрантов в Австралии также заботятся достаточно ответственно. Например, в области здравоохранения к бесплатным медицинским услугам имеют доступ три категории мигрантов: лица, имеющие разрешение на постоянное проживание; ожидающие получения разрешения на постоянное проживание; граждане тех государств, с которыми у Австралии подписаны соответствующие соглашения. Стоит также перечислить организации, сосредоточенные в секторе работы с мигрантами. Таким центром является Миграционный институт Австралии. В нем работают несколько тысяч сотрудников, так называемых миграционных агентов, которые оказывают профессиональные консультационные услуги индивидуальным лицам, семьям мигрантов, организациям и предприятиям на территории страны. Также Центр регистрации миграционных агентов, организация «Центр-Связь», Поликультурные образовательные программы для взрослых мигрантов. Таким образом, в Австралии наблюдается крайне разнообразный и разветвленный по своей структуре механизм интеграции мигрантов. Он выражается прежде всего в государственных программах, которые способствуют адаптации вновь прибывших в страну, в деятельности государственных, а также неправительственных организаций, в особенностях миграционного законодательства,

которое предоставляет самый широкий спектр социальных, политических и культурных прав иммигрантам.

5.4.2. США

Теперь поговорим о Соединенных Штатах Америки и о тех интеграционных мерах, которые составляют механизм этого государства. Традиционно, США – это предпочитаемая для иммиграции страна, как и Австралия. Однако здесь, уже на этапе рассмотрения, выявляется основная специфика того, как относятся Соединенные Штаты к вновь приезжим. В основе интеграционного механизма США не интеграция, не адаптация, а контроль и регулирование приема прибывших в страну иммигрантов. В законодательстве гораздо большую роль играет натурализация и гражданская ассимиляция мигрантов, социальной интеграции уделяется значительно меньше внимания. Американское видение того, как должна проходить интеграция тоже в значительной мере отличается от ранее рассмотренной Австралии. Так, по мнению американских законодателей, процесс интеграции должен происходить на уровне штата, а не на федеральном уровне. История американского регулирования миграции богата на значимые реформы и преобразования системы. Например, в 1990-х гг. на фоне экономического бума, меры по ограничению иммиграционного контроля постепенно сокращались. Однако уже в нулевых стали вновь ужесточаться из-за происшедших событий. Появилось даже Бюро по вопросам гражданства, что явно говорит о возросшей роли именно гражданской интеграции в США. В стране существует достаточно крупная структурная проблема, которая по сей день остается неразрешенной, а именно иммигранты с не урегулированным правовым статусом. В последнее время наблюдается усиление пограничного контроля, ужесточение мер ответственности работодателей, потенциально использующих труд нелегальных мигрантов. Особо крупной реформой в этом отношении является преобразование системы заявлений в Службу гражданства и иммиграции США. Она приобрела более простую и удобную форму. Коснемся непосредственно законодательства и той политики, которую предпринимает правительство США в отношении интеграции мигрантов. Ее специфика заключается в том, что национальной политики не существует до сих пор. США – это «плавильный котел», в котором интеграция

происходит посредством невмешательства государства в эту сферу. Стоит отметить, что в рамках антидискриминационного законодательства нормы, которые предоставляют мигрантам равные права и возможности, скрываются. Очень часто на интеграцию влияют вопросы национальной безопасности и социального обеспечения.

Рассмотрим основные базовые нормативные акты, которые дадут представление нам об интеграционном механизме в США – законы о гражданских правах.

Основной и базовый закон антидискриминационного законодательства в Соединенных Штатах Америки определяет недопустимость дискриминации по культурному, религиозному, расовому признакам. Вне зависимости от цвета кожи иммигрант имеет право на участие в голосовании, законное трудоустройство, не может быть отказано на этих основаниях в доступе к общественным местам и жилью. Позитивная дискриминация – это так называемая компенсационная дискриминация, которая завязана на исторических предпосылках, принимает во внимание расу, гендер, нетрудоспособность и прочие критерии, устанавливает приоритет в социальных условиях для групп, которые исторически этого доступа к ним не имели. Закон о личной ответственности и урегулировании трудоустройства, а также закон о реформе в области социального обеспечения составляют ограничительный пакет законодательных мер. По его условию у мигрантов нет доступа к определенным Федеральным пособиям. Закон “No Child Left Behind” 2001 г., целью которого является сокращение разницы в успеваемости между учащимися из группы социально неблагополучных национальных меньшинств и их американскими сверстниками. Ключевыми элементами в осуществлении целей стандартной учебной программы являются высококвалифицированные учителя и программы поддержки, такие как, например, дополнительные занятия после уроков.

На основании закона о «Национальной безопасности» 2002 г. (Homeland Security Act) был сформирован Департамент национальной безопасности США, частью которого являются Службы Гражданства и Иммиграции (USCIS) (а также, соответственно, Управление по делам гражданства). Целью Управления по делам гражданства является содействие в развитии интеграции иммигрантов и их участия в гражданской жизни американского общества посредством обучения основам гражданских принципов

Америки, прав и обязанностей гражданина США. Управление по делам гражданства является главным ведомством в рамках Специальной комиссии по делам иммигрантов. Специальная комиссия – межведомственный орган, целью которого является оказание помощи иммигрантам в изучении английского языка, понимании американской гражданской культуры и становлении настоящими американскими гражданами. Интеграционные меры носят специализированный характер и могут отличаться в зависимости от того, какая организация или агентство их реализует. Различаются два вида такой реализации.

Управление по делам гражданства специализируется на предоставлении информации иммигрантам прежде всего для их гражданской интеграции в течение двух периодов: *первый период*, когда иммигрант получает статус постоянного резидента, *второй период*, когда они готовы к натурализации. Министерство образования США предоставляет специальные образовательные программы. Например, программа равный старт в образовании для мигрантов, целевой группой которой являются дети-мигранты.

Итак, теперь поговорим о тех обязанностях, которые на себя возлагают государственные органы власти в Соединенных Штатах Америки в области миграционной политики.

1. Департамент национальной безопасности США занимается предоставлением иммиграционных услуг по вопросам натурализации и выдачи разрешений на работу. Этот департамент также отвечает за соблюдение законов, касающихся миграции на федеральном уровне, а также таможенных законов.

2. Пограничная таможенная охрана США – это управление, существующее в рамках выше охарактеризованного Департамента. Ее основной функцией является предоставление гарантий пограничной безопасности и предотвращение проникновения в страну террористов и незаконного ввоза оружия.

3. Иммиграционная таможенная полиция США также находится в ведомстве Департамента, она обеспечивает исполнение иммиграционных законов.

4. Специальная комиссия по делам иммигрантов является межведомственным органом. В функции этого отдела входят помощь в адаптации иммигрантов, изучение ими английского языка, осваивание основ американской культуры, а также ориентация на ценности в Соединенных Штатах Америки.

Задачами специальной комиссии являются:

- облегчение доступа к информации и социальным ресурсам для новых иммигрантов – например, с помощью запуска государственного портала WelcometoUSA.gov и выпуска брошюры Государственного департамента США для новых получателей виз;
- поощрение добровольческого движения среди граждан США и новых иммигрантов (например, проект «Новые Американцы», который предоставляет гражданам и новым иммигрантам возможности для волонтерской деятельности, призванной способствовать развитию интеграции иммигрантов);
- предоставление обучающих возможностей и технических ресурсов для организаций, поддерживающих иммигрантов (общественные и религиозные организации, публичные библиотеки и волонтеры);
- сбор взносов, разработка рекомендаций и обмен информацией по успешной практической деятельности в области интеграции иммигрантов.

5. Управление по делам гражданства США является интеграционным механизмом службы гражданства и иммиграции США. Целью структуры является содействие иммигрантам в процессе их интеграции в американскую гражданскую культуру. Отдел занимается обучением мигрантов основам и принципам американского общества, а также то, какими правами и обязанностями обладает гражданин США.

Основными задачами Управления являются:

- предоставление образовательных услуг;
- информационные ресурсы;
- разработка обучающих курсов для повышения понимания и признания американских гражданских принципов;
- обеспечение ведущей роли федерального центра в вопросах гражданской интеграции эмигрантов через инициирование;
- поддержание открытого общественного диалога по вопросам проводимой политики.

6. Управление по вопросам обнаружения мошенничества и национальной безопасности, Управление по делам беженцев, предоставлению убежища и международным операциям, бюро

по расселению беженцев, Государственный департамент США, Департамент юстиции США – все они занимаются вопросами расселения, принятия и обеспечения беженцев, а также регулированием их правового статуса.

Обширно представлена интеграция в сфере образования такими структурами как: Управление по вопросам профессионального образования для взрослых и Управление по вопросам обучения мигрантов.

Среди конкретных мер можно выделить «Добро пожаловать в Соединенные Штаты Америки руководство для иммигрантов». В руководстве содержится полезная информация, касающаяся вопросов об устройстве жизни в США. Там также содержится информация самого разного рода. WelcometoUSA.gov. – интернет-сайт для иммигрантов. Сайт был создан по инициативе Специальной комиссии по вопросам иммигрантов. На нем представлена информация о том, как легче всего адаптироваться к жизни в Америке.

Также не стоит забывать о программе грантовой поддержки общественных инициатив. Специфическая конкурсная программа, которая предоставляет гранты общественным организациям. Эти организации, в свою очередь, оказывают услуги приоритетным для натурализации группам иммигрантов.

Отметим также: программы специалистов по связям с общественностью; программу по предоставлению услуг беженцам-эмигрантам; инициативную группу по вопросам содействия трудоустройству мигрантов; Управление по вопросам обучения мигрантов; инициативу Белого дома, а также программу предоставления медицинской помощи мигрантам.

Права мигрантов в США соблюдаются на высоком уровне, однако есть нюансы. Например, нуждающимся беженцам, которые пересекли границу США на законных основаниях и обратились за помощью, доступна продовольственная помощь. Множество организаций осуществляют временную помощь нуждающимся семьям, женщинам с младенцами и детьми.

Однако в области здравоохранения не все так просто. Обычные резиденты и граждане США обязаны приобретать медицинское страхование самостоятельно. С оказанием медицинской помощи мигрантам все гораздо сложнее. Здесь нуждающийся сталкивается с достаточно протяженным по времени бюрократизмом, который может оказаться губительным.

В США находится достаточно большое количество неправительственных организаций, которые работают с мигрантами. В основном они располагаются в крупных городах.

Отметить можно следующие организации: «Американский союз защиты гражданских свобод», «Американский комитет по делам беженцев и мигрантов», «Национальный иммиграционный форум», «Комитет по делам новых американцев», «Ресурсный и тренировочный центр Eastern-stream».

Все они сотрудничают с федеральными органами и активно вовлечены в работу с иммигрантами. Все они стремятся служить интересам и правам иммигрантов, содействовать созданию справедливой и гуманной государственной политики.

Таким образом, США ведет особую иммиграционную политику, которая не основывается на интеграции, но стремится тем не менее поддерживать ее на должном уровне, даже несмотря на то, что ведущую роль в американском законодательстве она не играет. Ее следует рассматривать прежде всего как предмет государственного регулирования на национальном уровне. Вместе с тем продолжает доминировать мнение о том, что именно Штаты и местный уровень должны заниматься регулированием интеграционных инициатив. Более того, четко структурированной системы интеграционного механизма в США нет до сих пор, и, по всей видимости, быть не может.

Рассматривая опыт реализации интеграционной политики других стран, необходимо отметить, что в российских условиях применимы не все принципы и подходы, практикуемые западноевропейскими и североамериканскими странами. Формирование структуры населения последних исторически значительно отличается от России, поскольку они являются странами иммиграции. В отличие от них, Россия долгое время была страной, не имеющей многочисленных миграционных связей, а после распада СССР, основной поток иностранных мигрантов составляют лица из стран, в недавнем прошлом бывших одной страной.

В странах ЕС наряду с едиными принципами формирования интеграционной политики действуют национальные подходы к политике и практике интеграции мигрантов, обусловленные различиями миграционных потоков, а следовательно, и проблем, порождаемых мигрантами, стремлением к сохранению национальной идентичности, историческими особенностями.

Национальные политики достаточно сильны по направлениям обеспечения безопасности мигрантов и устранения дискриминации, в то время как доступ к рынку труда, возможности получения гражданства, образования, доступность услуг здравоохранения – остаются достаточно проблемными зонами, требующими внимания. Все более значимую роль в процессе интеграции мигрантов в европейских странах играют НКО.

Отдельные интеграционные меры, принятые в Германии, как в стране с богатым интеграционным опытом, могут вполне быть применены и к российским реалиям. Это касается в первую очередь высокого лингвистического ценза и широты охвата мигрантов, имеющих возможность участвовать в программах интеграции.

Однако следует заметить, что в России основная часть мигрантов – временные трудовые мигранты, поэтому необходима в первую очередь политика адаптации, а не интеграции, что позволяет рассматривать возможность применения опыта интеграционной политики, проводимой Германией, в гораздо более упрощенной и менее глубокой версии.

При разработке интеграционной политики России необходимо также учитывать отрицательный опыт результатов подобной политики развитых стран, выражающийся, к примеру, в существовании этнически достаточно закрытых анклавов как результата мультикультурализма.

Контрольные вопросы

1. Дайте характеристику миграционной политики в Европейском союзе.
2. Дайте характеристику миграционной политики в Германии.
3. Назовите тенденции развития современной миграционной политики европейских стран.
4. Какие основные формы иммиграции законодательно установлены и поддерживаются миграционной политикой европейских стран?
5. Какая разница в основных подходах к регулированию интеграции иностранного гражданина в принимающие европейские государства?

6. Назовите основные направления интеграции иммигрантов в европейские страны.
7. Какие меры принимаются органами власти в Австралии для интеграции мигрантов?
8. Каковы особенности политики интеграции в США?
9. Назовите основные органы власти, регулирующие миграционную политику в США.
10. Какие меры по регулированию миграционной политики можно применить для российского опыта?

Литература

- Аджа Э., Диес Л.* (координатор). Регулирование иммиграции в Европе. Барселона: Фонд La Caixa, 2005.
- Актуальные проблемы Европы: проблемно-тематический сборник / Ред.-сост. Кондратьева Т.С., Новоженова И.С. М., 2006. № 1: Иммигранты в Европе: проблемы социальной и культурной адаптации.
- Зайка К.В.* Модели национальной интеграции в Германии, Франции, Великобритании, США и Канаде в послевоенный период в условиях возрастающих иммиграционных потоков // Сравнительная политика. 2014. № 3 (17). С. 111.
- Касл С.* Почему иммиграционная политика терпит неудачу // Миграции. 2004. № 15. С. 147–184.
- Краткий обзор законодательства и передовых практик отдельных зарубежных государств в сфере адаптации и интеграции мигрантов: Сб. выдержек из нормативных правовых актов, аналитических материалов, а также рекомендаций по совершенствованию деятельности по адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. М.: ИМиМО, 2017. 122 с.
- Холлифилд Дж.* Иммигранты, рынки и государства. Кембридж: Изд-во Гарвардского ун-та, 1992.
- Эмиграция, бедность и развитие. Водопад, Мадрид / Ред. Дж.А. Алонсо. 2004.

Заключение

Современные миграционные процессы в России являются непосредственным отражением особенностей современного этапа социально-политического и экономического развития страны и ее регионов.

Анализ миграционных процессов показывает, что за последние годы они характеризуются глубокими качественными изменениями, и прежде всего в мотивации миграционного поведения. Сегодня Россия вышла на 3-е место в мире по притоку мигрантов. Неизбежно возникает вопрос: приток иммигрантов для России – это благо или бремя? С одной стороны, обустройство мигрантов требует много затрат, и с этой проблемой сталкиваются многие страны, принимающие мигрантов. С другой стороны, большая часть мигрантов способствует повышению экономической активности населения и созданию новых рабочих мест. Подвижность людских ресурсов стимулирует динамичность и эффективность экономики отдельных стран. Однако в условиях финансового кризиса возможны и негативные явления: рост незаконной миграции, торговля людьми, экономическая и социальная нестабильность, рост ксенофобии и мигрантофобии. Вот почему требуются гибкие, взятые и комплексные меры политики управления миграцией, направленные на реализацию максимальных выгод от миграции, на защиту мигрантов, учет их нужд и потребностей.

Главное управление по вопросам миграции МВД России является органом государственной власти, взявшим на себя решение сложного комплекса миграционных проблем и обеспечивающим последовательную политику в сфере трудовой миграции для налаживания государственного управления миграционными процессами.

По мере накопления разных направлений в решении миграционных задач в сферу деятельности ГУВМ МВД России включались все новые направления: борьба с нелегальной миграцией, реадмиссия, иммиграционный контроль, использование иностранной рабочей силы, решение проблем вынужденных переселенцев и беженцев и мн. др.

Реализовать многочисленные и сложные миграционные задачи можно только на основе комплексного подхода с учетом всех внутренних и внешних факторов и закономерностей в данной сфере. В первую очередь необходимо учитывать обширность территории России, ее этнокультурную разнородность, экономическую и социальную дифференцированность и неравномерное развитие субъектов Российской Федерации, особенно в условиях трансформации общества. Таким образом, для эффективного управления миграционными процессами нужна четкая, ясная цель, которая позволила бы выработать общую миграционную стратегию и различные тактики, иначе говоря, конкретные программы, соответствующие специфическим особенностям регионов.

Сегодня ГУВМ МВД России уделяет большое внимание совершенствованию миграционной политики, однако объективная реальность диктует необходимость активизации этой деятельности, объединения усилий отдельных ведомств по управлению миграционными процессами, более совершенного регулирования миграционных отношений, эффективной борьбы с негативными явлениями и последствиями стихийных и незаконных миграций и т. д.

Одной из фундаментальных проблем миграционной политики на сегодня является отсутствие и непроработанность процедур и механизмов интеграции. Необходимо разрабатывать интеграционную политику с применением дифференцированного подхода к интеграции в зависимости от категории мигрантов, типа и вида миграции. Был разработан ряд рекомендаций по внедрению мер интеграционной политики для иностранных мигрантов в России. С точки зрения убывания сложности необходимых мер интеграции целевые группы мигрантов располагаются следующим образом:

- соотечественники, репатрианты;
- иммигранты, не относящиеся к вышеперечисленным категориям, но обладающие культурными признаками общества страны приема;
- иммигранты, не относящиеся к вышеперечисленным категориям и не обладающие культурными признаками общества страны приема;
- учебные, образовательные мигранты;
- трудовые мигранты.

С учетом различий имеющегося уровня адаптации для каждой из перечисленных категорий мигрантов предлагается разработать отдельные меры интеграционной политики, применимые к российской действительности, с учетом международного опыта.

Необходим поиск новых действенных инструментов и механизмов, согласования интересов различных ведомств и организаций. Целостность подходов позволит в необходимой степени упорядочить эти миграционные процессы, направить их в русло социально-экономического созидания.

Контрольные тестовые задания

1. Укажите документ, позволяющий мигранту законно находиться на территории РФ при правовом статусе:
 - а) временно пребывающий _____;
 - б) временно проживающий _____;
 - в) постоянно проживающий _____.
2. Работодатель имеет право привлекать и использовать иностранных работников при наличии:
 - а) лицензии на трудовую деятельность;
 - б) разрешения на привлечение и использование иностранных работников;
 - в) жилых помещений для мигрантов;
 - г) разрешения на работу.
3. Квотирование это – _____
4. Патент выдается:
 - а) мигрантам, прибывшим в визовом порядке;
 - б) высококвалифицированным мигрантам;
 - в) мигрантам из стран ЕАЭС;
 - г) мигрантам из безвизовых стран.
5. Перечислите этапы стадийной модели миграционных процессов для возвратных мигрантов

6. Количество мигрантов, прибывших в РФ в 2020 г.
 - а) 11 903 890;
 - б) 17 664 489;
 - в) 98 000;
 - г) 743 264.
7. Адаптация мигрантов – это _____

8. Жилищное обустройство мигранта и членов его семьи; наличие работы по найму или своего бизнеса или государственная поддержка. О каком виде адаптации идет речь?

9. Ограничение мест поселения, хозяйственных ниш для мигрантов, куда их допускают принимающие сообщества, ограничение прав мигрантов – это

- а) мультикультурализм;
- б) селекция;
- в) сегрегация;
- г) изоляция;
- д) ассимиляция;
- е) интеграция.

10. Какое ведомство разрабатывало проекты федерального закона об адаптации иностранных граждан?

- а) ГУВМ МВД;
- б) МИД РФ;
- в) ФАДН России;
- г) Россотрудничество.

11. При каком статусе мигранта ставится отметка в документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина:

- а) временно пребывающий;
- б) временно проживающий;
- в) постоянно проживающий;
- г) ни при каком.

12. Какой категории мигрантов требуется получить разрешение на работу:

- а) высококвалифицированные;
- б) прибывшие в безвизовом порядке;
- в) студенты очного отделения;
- г) прибывшие в визовом порядке.

13. Какой субъект миграционных отношений определяет квоту на мигрантов:

- а) исполнительный орган власти субъекта РФ;
- б) работодатель;
- в) Правительство РФ;
- г) Министерство труда и социальной защиты РФ.

14. Патент – это

15. Перечислите этапы стадийной модели миграционных процессов для безвозвратных мигрантов

16. Количество мигрантов, указавших цель въезда «работа» в 2018 г.

- а) 5 047 788;
- б) 4 854 004;
- в) 9 386 902;
- г) 6 851 288.

17. Интеграция мигрантов это –

18. Приспособление новосела к новой социально-демографической среде принимающего общества; обеспечение его и членов семьи социальными услугами. О каком виде адаптации идет речь?

-
19. Компактное проживание иммигрантов на территориях вселения с сохранением в их среде культурных норм, сложившихся в обществе исхода:
- а) мультикультурализм;
 - б) селекция;
 - в) сегрегация;
 - г) изоляция;
 - д) ассимиляция;
 - е) интеграция.
20. Какие органы власти разрабатывали в разное время проекты федерального закона о социальной и культурной адаптации иностранных граждан (несколько вариантов ответа):
- а) ГУВМ МВД России;
 - б) ФМС России;
 - в) ФАДН России;
 - г) МИД России;
 - д) Россотрудничество;
 - е) Минэкономразвитие России.
21. Какие страны НЕ входят в ЕАЭС (несколько вариантов ответа):
- а) Армения;
 - б) Азербайджан;
 - в) Кыргызстан;
 - г) Украина;
 - д) Казахстан;
 - е) Узбекистан.
22. На сколько суток освобождаются мигранты из ЕАЭС от миграционного учета:
- а) 7;
 - б) 15;
 - в) 30;
 - г) 90.
23. В какой стране русский язык является официальным:
- а) Кыргызстан;
 - б) Узбекистан;
 - в) Таджикистан;
 - г) Туркменистан;
 - д) ни в какой.

24. Перечислите преимущества для работодателей при оргнаборе мигрантов (не менее трех) _____

25. Перечислите участников оргнабора – это

26. Какой международный документ не обладает законодательной силой подобно международному договору:

- а) руководящие принципы ООН 1998 г.;
- б) Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г.;
- в) Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.;
- г) глобальный договор по миграции 2018 г.

27. Какими федеральными законами регулируется вынужденная миграция в Российской Федерации?

28. На основании какого документа гражданин страны ЕАЭС может осуществлять трудовую деятельность в Российской Федерации:

- а) миграционная карта;
- б) патент;
- в) разрешение на работу;
- г) трудовой договор.

29. С какой страной заключено соглашение об организованном наборе мигрантов:

- а) Кыргызстан;
- б) Узбекистан;
- в) Казахстан;
- г) Туркменистан.

30. Организованный набор мигрантов – это

31. Женевской конвенцией регулируется положение:

- а) нелегальных мигрантов;
- б) экономических мигрантов;
- в) беженцев;
- г) членов семей.

32. Назовите главную международную организацию, обеспечивающую международную защиту беженцев:

- а) Международный Красный крест;
- б) Международная организация по миграции;
- в) УВКБ ООН;
- г) Международная организация по делам беженцев (IRO).

33. Что из перечисленного относится к теориям миграционного движения населения:

- а) теория миграционного роста;
- б) теория этнобаланса;
- в) теория трехстадийного миграционного процесса;
- г) концепция расселения.

34. Миграция, связанная с пересечением государственной границы с целью продажи своей рабочей силы в стране въезда на определенный срок (от одного дня до нескольких лет) – это:

- а) вынужденная;
- б) трудовая;
- в) безвозвратная;
- г) внутренняя.

35. Кто из авторов разработал законы миграции:

- а) Э. Равенштейн;
- б) П. Сорокин;
- в) Л. Рыбаковский;
- г) В. Переведенцев.

36. На какие типы принято делить страны, участвующие в международной трудовой миграции:
- а) страны-реципиенты;
 - б) страны-эмигранты;
 - в) страны, участвующие в процессе миграции;
 - г) страны-контролеры.
37. Какое ведомство наделено полномочиями по реализации миграционной политики:
- а) ГУВМ МВД России;
 - б) МИД России;
 - в) ФАДН России;
 - г) ФМС России.
38. В узком смысле мигрант – это
- а) человек перемещающийся внутри своей страны;
 - б) человек принадлежащий к определенной социальной группе (этнической, профессиональной, демографической и пр.);
 - в) человек, переезжающий на долгосрочную миграцию или постоянное место жительства;
 - г) человек часто меняющий место жительства.
39. По данным организации по миграции (МОМ), в 2019 г. в мире насчитывалось:
- а) 218 млн. чел.; в) 258 млн. чел.;
 - б) 405 млн. чел.; г) 272 млн. чел.
40. Выберите страны-члены ЕАЭС:
- а) Казахстан, Таджикистан, Белоруссия;
 - б) Молдова, Украина, Россия;
 - в) Киргизия, Армения, Белоруссия;
 - г) Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан.
41. Лица, вынужденные эмигрировать из своих стран из-за какой-либо угрозы, по современной международной типологии – это:
- а) легальные мигранты;
 - б) нелегальные иммигранты;
 - в) переселенцы;

-
- г) беженцы;
д) работающие по контракту.
42. Одним из направлений оттока межрегиональной миграции в России являются:
- а) районы Европейского Севера;
 - б) северные районы Восточной Сибири;
 - в) районы Дальнего Востока;
 - г) районы Волго-Вятского экономического округа;
 - д) Кавказские республики.
43. Социологические обследования позволяют установить:
- а) миграционную убыль населения;
 - б) успешность адаптации мигрантов;
 - в) объем миграции населения;
 - г) структуру миграционных потоков;
 - д) миграционный прирост численности населения.
44. Демографическими последствиями миграции для отдающих стран являются:
- а) рост производства ВВП;
 - б) сокращение доли мужчин в общей численности населения;
 - в) увеличение потребления товаров и услуг;
 - г) увеличение доходов населения в странах-донорах;
 - д) спад производства ВВП;
 - е) старение населения.
45. Механическим типом воспроизводства населения является:
- а) рождаемость;
 - б) смертность;
 - в) миграция;
 - г) брачность;
 - д) разводимость.
46. Соотнесите вид миграции и критерий анализа:
- | | |
|------------------------------|--------------------|
| L1: иммиграция/эмиграция | R1: направленность |
| L2: экономическая/социальная | R2: цель |

Контрольные тестовые задания

L3: краткосрочная/ долгосрочная	R3: продолжительность пребывания
L4: добровольная/ вынужденная/ принудительная	R4: причина переезда
L5: легальная/нелегальная	R5: статус законности
L6: внутренняя/международная	R6: пространственное перемещение

47. Какие страны входят в ЕАЭС (несколько вариантов):
- а) Армения;
 - б) Азербайджан;
 - в) Кыргызстан;
 - г) Украина;
 - д) Казахстан;
 - е) Узбекистан.
48. Признаком, который НЕ определяет типологию миграции является:
- а) возраст мигрантов;
 - б) продолжительность пребывания;
 - в) влияние государства на процесс регулирования миграции;
 - г) направление (въезд/выезд);
 - д) цель переезда.
49. Назовите основной закон в сфере миграции:
- а) ФЗ № 62-ФЗ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»;
 - б) ФЗ № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
 - в) ФЗ № 109-ФЗ от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
 - г) Концепция государственной миграционной политики 2019–2025 гг.
50. Депортация – это пример ... миграции:
- а) организованной;
 - б) вынужденной;

-
- в) внутренней;
г) нелегальной;
д) неорганизованной.
51. Миграцию как социальный процесс НЕ характеризует:
а) массовый характер;
б) социальное содержание источников и результатов миграционных процессов;
в) самонадеянность участников миграционных процессов;
г) неустойчивость;
д) ассимиляция.
52. Выберите цели миграционной политики в соответствии с Концепцией 2012 г. (несколько вариантов ответа):
а) разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;
б) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации;
в) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;
г) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;
д) противодействие незаконной миграции;
е) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе.
53. Впервые сформулировал _____ миграции Э. Ра-венштейн.
54. Миграцию населения по причинам или обстоятельствам переезда делят на принудительную, вынужденную и _____.
55. Соотнесите тип миграции и критерий анализа:
- | | |
|---|--|
| L1: добровольная/
вынужденная/
принудительная | R1: причины или обстоятельства
переезда |
| L2: краткосрочная/
долгосрочная | R2: продолжительность
пребывания |

L3: внутренняя/ международная	R3: пересечение границы
L4: эмиграция/иммиграция	R4: направленность
L5: легальная/нелегальная	R5: статус

56. Естественным типом воспроизводства населения НЕ является:

- а) рождаемость;
- б) смертность;
- в) миграция;
- г) брачность;
- д) разводимость.

57. Соотнесите общий подход в теориях миграции с конкретными теориями:

L1: социологические теории миграции	R1: концепция «притяжения-выталкивания», ассимиляционная теория
L2: демографические теории миграции	R2: общая теория народонаселения, теория демографического перехода, концепция второго демографического перехода
L3: экономические теории миграции	R3: теория мировых систем, теория общественного капитала Д. Массея
L4: психологические теории миграции	R4: поколенческая теория ассимиляции Х.Г. Дункана

58. Местом обычного проживания респондента, позволяющим отнести его или ее к постоянному населению, считается то место, где он или она пробыли следующее количество времени:

- а) 6 месяцев;
- б) 12 месяцев;
- в) 1,5 года;
- г) 1 месяц;
- д) 3 месяца.

59. Продлить просроченную миграционную карту иностранному гражданину в РФ:

- а) можно, купив патент;
- б) нельзя – надо выехать из России на 3 месяца и заехать снова;
- в) можно, купив новую миграционную карту;
- г) можно, оплатив двойной патент на работу;
- д) можно, написав заявление, что карта потеряна.

-
60. Долгосрочная миграция НЕ учитывается по показателю:
- а) направление переезда;
 - б) факт пересечения границы;
 - в) срок проживания на новом месте;
 - г) наличие разрешения на работу;
 - д) наличие визы;
 - е) цель прибытия.
61. Совокупность лиц, совершивших переезд в один и тот же период времени, – это:
- а) миграционный поток;
 - б) миграционная когорта;
 - в) контингент миграции;
 - г) сальдо миграции;
 - д) миграционный оборот.
62. Лицо, которое переезжает в страну, отличную от страны его постоянного (обычного) проживания, на срок год и более, и, таким образом, страна назначения становится новым местом его обычного проживания – это _____ мигрант.
63. Если мигрант не собирается работать, то он может пребывать на территории РФ без визы:
- а) не более 90 дней;
 - б) не более 1 года;
 - в) более 100 дней;
 - г) не более 1 месяца;
 - д) от 3-х до 6-ти месяцев.
64. Запретить мигрантам въезд на территорию России могут из-за:
- а) отсутствия постоянной регистрации;
 - б) нарушения сроков пребывания на территории России;
 - в) работы без патента;
 - г) одного штрафа в течение года;
 - д) отсутствия временной регистрации;
 - е) отсутствия медицинского полиса.

65. Граждане какой страны не должны получать разрешение на работу в России:
- а) Украина;
 - б) Беларусь;
 - в) Эстония;
 - г) Латвия;
 - д) Молдова.
66. Для постановки на миграционный учет всех иностранцев, за исключением граждан стран из ЕАЭС и Таджикистана, Украины из Донецкой и Луганской областей, по закону РФ дается ... дней:
- а) 10;
 - б) 14;
 - в) 5;
 - г) 30;
 - д) 7.
67. Первичная регистрация (первичный миграционный учет) всех иностранных граждан без исключения делается на срок пребывания на территории России до ... суток:
- а) 30;
 - б) 7;
 - в) 90;
 - г) 100.
68. Поставить на миграционный учет иностранного гражданина в России НЕ может:
- а) гражданин РФ без регистрации по месту жительства в стране;
 - б) иностранные граждане, у которых есть вид на жительство в РФ и регистрация по месту жительства в РФ;
 - в) высшее учебное заведение;
 - г) филиал российской организации;
 - д) орган государственной власти РФ.
69. Для постановки на миграционный учет иностранных граждан из стран ЕАЭС по закону РФ дается ... дней.
- а) 10;
 - б) 15;
 - в) 5;
 - г) 30;
 - д) 7.

70. Обязательный документ, который каждый иностранный гражданин получает при въезде на территорию РФ – это

71. Какая страна НЕ вошла в Договор о Евразийском экономическом союзе:

- а) Беларусь;
- б) Кыргызстан;
- в) Казахстан;
- г) Молдова.

72. Соотечественники, проживающие за рубежом, подают заявление с приложением необходимых документов и сведений (выберите несколько вариантов ответа):

- а) в представительство (представителю) МВД России за рубежом;
- б) уполномоченному по правам человека;
- в) в российское дипломатическое представительство;
- г) в Россотрудничество;
- д) в ГУВМ МВД России.

Список источников и литературы

Нормативно-правовые акты

- Конституция Российской Федерации (принята 12 декабря 1993 г.).
ФЗ № 4528-1 от 19 февраля 1993 г. «О беженцах».
ФЗ № 4530-1 от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах».
ФЗ № 114-ФЗ от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
ФЗ № 62-ФЗ от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации».
ФЗ № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
ФЗ № 109-ФЗ от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».
Концепция государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 гг. (утв. 31 октября 2018 г.).

Основная литература

- Кононов Л.А., Леденева В.Ю.* Государственное и муниципальное регулирование процессов адаптации и интеграции мигрантов в современной России: Моногр. М.: РУДН, 2021. URL:// https://www.fnisc.ru/index.php?page_id=1198&id=9029 (дата обращения 22.12.2022).
- Миграционная политика России: Учеб. пособие для вузов / О.Д. Воробьева, Л.Л. Рыбаковский, О.Л. Рыбаковский. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 182 с. (Высшее образование). ISBN 978-5-534-06376-9. Текст: электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/454639> (дата обращения 22.12.2022).
- Основы миграционной политики: Учеб. пособие / Под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2010. URL:// <https://search.rsl.ru/ru/record/01005374510> (дата обращения 23.12.2022).

Дополнительная литература

- Анализ миграционных процессов и их социальная составляющая в субъектах Российской Федерации: Сб. статей / Отв. ред. С.В. Устинкин, А.Ю. Труфанов. М.; Н. Новгород; Ростов н/Д.: ФНИСЦ РАН, 2021. 68 с. URL: <https://www.fnisc.ru/publ.html?id=9906> (дата обращения 25.12.2022).
- Апанович М.Ю.* Политические аспекты миграционных процессов в современной Европе: Моногр. М.: Аспект-Пресс, 2018. 176 с. ISBN 978-5-7567-0979-7. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1039375>, свободный при наличии читательского билета РГГУ (дата обращения 22.12.2022).
- Блищенко В.И.* Кризисы и конфликты на постсоветском пространстве: Моногр. / В.И. Блищенко, М.М. Солнцева. М.: Аспект-Пресс, 2014. 304 с. ISBN 978-5-7567-0758-8. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1038246>, свободный при наличии читательского билета РГГУ (дата обращения 05.01.2023).
- Возвратная миграция: международные подходы и региональные особенности Центральной Азии: Учеб. пособие / Под общ. ред. С.В. Рязанцева. Алматы: Международная организация по миграции (МОМ) – Агентство ООН по миграции, 2020. 242 с.
- Воробьева О.Д., Рыбаковский Л.Л., Рыбаковский О.Л.* Миграционная политика России: история и современность. М.: Экон-Информ, 2016. 192 с. URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/a73.pdf> (дата обращения 26.12.2022).
- Ионцев В.А.* Международная миграция населения и демографическое развитие. М.: Проспект, 2014. 156 с. ISBN 9785392159093. Фонд научной библиотеки РГГУ.
- Калиш Я.В.* Вызовы и перспективы евразийской интеграции: Моногр. М.: Вузовский учеб.; ИНФРА-М, 2018. 224 с. (Научная книга). ISBN 978-5-9558-0565-8. URL: <https://znanium.com/catalog/product/927084>, свободный при наличии читательского билета РГГУ (дата обращения 23.12.2022).
- Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: Учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. 3-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2017. 375 с. (Бакалавр и магистр. Модуль) URL: <https://www.biblioonline.ru/book/40CC12BE-3927-4EE0-82E4-6BDEE2C35223>, свободный. загл. с экрана (дата обращения 23.12.2022).

- Краткий обзор законодательства и передовых практик отдельных зарубежных государств в сфере адаптации и интеграции мигрантов: Сб. выдержек из нормативных правовых актов, аналитических материалов, а также рекомендаций по совершенствованию деятельности по адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. М.: ИМиМО, 2017.
- Малахов В.С. Интеграция мигрантов: концепции и практики. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015. 272 с.
- Миграционные процессы в России / Под ред. В.В. Локосова, Л.Л. Рыбаковского. М.: Экон-Информ, 2014. 383 с.
- Мониторинг реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Glavnieupravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2019> (дата обращения 04.01.2023).
- Омельченко Е.А. Интеграция мигрантов средствами образования: российский и мировой опыт. М.: Этносфера, 2018. 416 с.
- Паскачев А.Б. Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях: Моногр. / В.А. Волох, В.А. Суворова; Ин-т миграции и межнац. отношений. Ярославль: Литера, 2017. 328 с.
- Рыбаковский Л.Л. История и теория миграции населения. Кн. 3: Теория трех стадий миграционного процесса. М.: Экон-Информ, 2019. 218 с.
- Скоробогатова В.И. Миграционная политика России в контексте экспорта образования: конституционно-правовые основы и перспективы развития: [Моногр.]. М.: Перспектива, 2021. 180 с.
- Социология миграционных процессов: Учеб. пособие / Н.Е. Коршунова, О.В. Шатаева, А.С. Мошкин, Р.М. Коршунов. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2017. 313 с. URL: <http://biblioclub.ru/>, свободный. Загл. с экрана трех стадий миграционного процесса (дата обращения 05.01.2023).
- Спиридонов А.Н., Воробьева О.Д. Совершенствование миграционного законодательства – основа эффективной миграционной политики // Народонаселение. 2006. № 4. С. 61–63.
- Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации: опыт и перспективы развития. М.: Зимогляд, 2009. 367 с.

Терминологический словарь

АССИМИЛЯЦИЯ – адаптация одной этнической или социальной группы, обычно меньшинства, к другой. А. означает принятие языка, традиций, ценностей и поведения либо даже фундаментальных жизненных интересов и изменение сознания принадлежности. А. – явление более глубокое, чем слияние культур.

БЕЖЕНЕЦ – человек, который «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе и находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой» (*Конвенция о статусе беженцев, 1951 г., ст. 1 А (2)* с поправками в Протоколе, 1967 г.).

БИОМЕТРИЯ – изучение измеряемых биологических характеристик. Биометрические данные являются частями информации, несущей код образа уникальной биологической структуры человека (напр., отпечатки пальцев, сканируемое изображение сетчатки глаза или голоса). Некоторые правительства начали использование биометрии при выдаче паспортов, виз или видов на жительство для повышения мер безопасности.

ВИЗА – подтверждение сотрудником консульской службы (в паспорте или удостоверении личности) того, что сотрудник в момент выдачи визы считает владельца паспорта или удостоверения личности подпадающим под категорию негражданина, которому разрешается въезд в страну в соответствии с ее законодательством.

ВНУТРЕННЯЯ МИГРАЦИЯ – передвижение людей из одного региона страны в другой с целью или намерением поиска нового места проживания. Такая миграция может быть временной или постоянной. Внутренние мигранты перемещаются, но остаются в пределах территории страны своего происхождения (напр., миграция из сельской местности в города).

ВОЗВРАТНАЯ МИГРАЦИЯ – передвижение лица, возвращающегося в свою страну происхождения или место постоянного проживания, обычно после по крайней мере годичного пребывания в другой стране. Это возвращение может быть добровольным или недобровольным.

ВРЕМЕННЫЕ ТРУДЯЩИЕСЯ МИГРАНТЫ – квалифицированные, неквалифицированные или необученные трудящиеся, остающиеся в принимающей стране на определенные сроки, предусмотренные в трудовом договоре с каждым отдельным рабочим или в договоре, заключенном с предприятием. Они также называются *трудящиеся-мигранты по договору*.

ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ – общий термин, используемый для характеристики миграционных потоков, в которых присутствует элемент принуждения, в том числе угроза жизни и существованию, как следствие природных или техногенных причин (напр., перемещения беженцев или лиц, перемещенных внутри страны, а также людей, перемещенных из-за природных или экологических катастроф, химических или атомных аварий, голода или программ развития).

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – комплекс мер, осуществляемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, направленных на содействие социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество.

ГРАЖДАНИН – человек, который либо по рождению, либо после натурализации является членом политического сообщества, лояльный сообществу и имеющий право пользоваться всеми гражданскими и политическими правами и защитой; член государства, имеющий право на все его привилегии. Человек, пользующийся гражданством какой-либо страны.

ГРАЖДАНСТВО – правовая связь между человеком и государством. Человек, которому оно (гражданство) присвоено либо непосредственно по закону, либо как результат действия властей, по сути более тесно связан с населением страны, присвоившей гражданство, чем с каким-либо другим государством.

ДЕПОРТАЦИЯ – действие государства, пользующегося своим суверенным правом по выдворению иностранца со своей территории в конкретное место после отказа в принятии или прекращения срока разрешения на пребывание.

ДИАСПОРА – любое лицо или этническое население, которое покидает свою традиционную этническую родину и расселяется в других частях света.

ДОЛГОВРЕМЕННЫЙ МИГРАНТ – человек, который переезжает в другую страну по крайней мере на год, так что страна назначения по сути становится его/ее новой страной обычного проживания. С точки зрения страны происхождения этот человек будет долговременным эмигрантом, а с точки зрения страны прибытия – долговременным иммигрантом.

ЗАПРЕЩЕНИЕ ВЪЕЗДА В СТРАНУ – официальный отказ иностранцу во въезде в страну. В некоторых государствах должностные лица, осуществляющие контроль на границе, или другие государственные структуры могут принять решение о запрещении иностранцам въезжать в страну. В других государствах запрещение въезда является решением судьи по иммиграционным вопросам после проведенного слушания.

ИММИГРАЦИОННЫЙ СТАТУС – статус, который присваивается мигранту по иммиграционному законодательству принимающей страны.

ИММИГРАЦИЯ – процесс, посредством которого неграждане прибывают в страну с целью поселения.

ИНОСТРАННЫЙ ГРАЖДАНИН – лицо, принадлежащее или имеющее гражданство другого государства.

ИНТЕГРАЦИЯ – процесс, при котором иностранных граждан принимают в обществе в индивидуальном порядке и как группу. Конкретные требования принимающей страны могут существенно меняться в зависимости от страны; ответственность за интеграцию лежит не только на одной конкретной группе, а скорее на нескольких сторонах: самих иммигрантах, правительстве, организациях и населении принимающей страны.

ИСТОЧНИКИ ДАННЫХ ПО МИГРАЦИИ – информационные ресурсы, создаваемые с административными или статистическими целями и фиксирующие те или иные этапы миграционного процесса.

КВАЛИФИЦИРОВАННЫЙ ТРУДЯЩИЙСЯ-МИГРАНТ – трудящийся-мигрант, который благодаря своим навыкам обычно подпадает под упрощенные процедуры реадмиссии в принимающей стране (а также пользующийся привилегиями в отношении пребывания, смены места работы и воссоединения с семьей).

КВОТА – количественное ограничение. В контексте миграции во многих странах устанавливаются квоты или предельные показатели количества мигрантов, которым ежегодно разрешается въезжать в страну.

- КРАТКОВРЕМЕННЫЙ МИГРАНТ** – человек, направляющийся в другую страну по крайней мере на три месяца (но менее, чем на один год), за исключением случаев, когда миграция в эту страну происходит по причине отдыха, отпуска, посещения друзей или родственников, служебной надобности или лечения.
- ЛИЦА, ИЩУЩИЕ УБЕЖИЩА** – лица, желающие быть допущенными в страну в качестве беженцев и ждущие решения по своим заявлениям на статус беженца в соответствии с имеющимися международными и национальными законодательными нормами. В случае отказа они должны покинуть страну и могут быть выдворены из нее так же, как и любой другой иностранец, находящийся на незаконном положении, исключая случаи, когда разрешение остаться выдается по гуманитарным или иным причинам.
- ЛИЦО БЕЗ ГРАЖДАНСТВА (апатрид)** – лицо, которое не рассматривается каким-либо государством в силу его закона (*ст. 1 Конвенции ООН о статусе апатридов 1954 г.*). Человек без гражданства не имеет прав, присущих гражданину: дипломатической защиты от государства, неотъемлемого права пребывания в стране проживания и права на возвращение.
- МЕЖДУНАРОДНОЕ МИГРАЦИОННОЕ ПРАВО** – нормативно-правовые документы международного права, применяемые к миграции.
- МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ** – перемещение лиц, покидающих страну происхождения или страну обычного проживания с целью постоянного или временного проживания в другой стране. При этом мигранты пересекают международные границы.
- МИГРАНТ** – лицо, переезжающее в другую страну или регион для улучшения своих материальных или социальных условий и улучшения перспектив для себя или своей семьи.
- МИГРАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ** – представляет собой состояние юридической защищенности интересов личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда в Российскую Федерацию, выезда из нее, пребывания и проживания на территории страны как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации.
- МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА** – это деятельность международных организаций, государственных органов, политических партий, органов муниципальной власти, общественных движений и организаций и их

лидеров и др. по регулированию миграционных процессов и отношений посредством использования механизмов политической власти в интересах реализации наиболее значимых общественных потребностей.

МИГРАЦИЯ – процесс передвижения населения через международную границу либо в пределах страны. Миграция охватывает любой вид перемещений, независимо от их продолжительности, состава и причин; м. включает передвижение беженцев, перемещенных лиц, высланных людей и экономических мигрантов.

НАТУРАЛИЗАЦИЯ – предоставление государством гражданства иностранцу посредством официального акта по заявлению лица. В международном праве правила натурализации не оговариваются подробно, но оно признает право каждого государства натурализовать тех, кто не является его гражданами, и кто обратился за получением его гражданства.

НЕДОКУМЕНТИРОВАННЫЕ ТРУДЯЩИЕСЯ-МИГРАНТЫ – трудящиеся-мигранты или члены их семей, которым не разрешен въезд, пребывание или работа в стране.

НЕДОКУМЕНТИРОВАННЫЙ ИНОСТРАНЕЦ – иностранец, въезжающий или пребывающий в стране без соответствующих документов, а также:

- а) те, кто не имеет законных документов для въезда в страну, но кому удается тайно въехать в страну;
- б) те, кто въезжает в страну с использованием поддельных документов;
- в) те, кто после въезда в страну с использованием законных документов оставались сверх разрешенного срока или как-либо иначе нарушили условия въезда и остались в стране без разрешения.

ОРГАНИЗОВАННАЯ МИГРАЦИЯ – передвижение человека с его/ее обычного места проживания к новому месту проживания с соблюдением законов и положений, регулирующих выезд из страны происхождения, поездку, транзит и въезд в принимающую страну.

ПЕРЕМЕЩЕННОЕ ЛИЦО – лицо, покидающее свое государство или общину по причине страха или опасности, отличной от тех, по которым оно может считаться беженцем. Перемещенное лицо часто вынуждено уехать из-за внутреннего конфликта либо природной или техногенной катастрофы.

- ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ВНУТРИ** – лица, группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома либо места обычного проживания, в частности, в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанные государственные границы.
- ПРИНИМАЮЩАЯ СТРАНА** – страна назначения, или третья страна. В случае возвращения или репатриации – также страна происхождения. Страна, которая согласилась ежегодно принимать определенное количество беженцев и мигрантов в соответствии с решением президента, правительства или парламента.
- ПРИСЯГА** – торжественное заверение в верности, обычно приобретающее силу в связи с упоминанием чего-либо, считающегося священным (напр., бог/боги) или почитаемым. В юридическом контексте устное или письменное заявление под присягой влечет за собой юридическое обязательство говорить правду.
- ПРИТОК МОЗГОВ** – иммиграция образованных и талантливых людей из третьей страны в принимающую страну. Так же называется «обратная утечка мозгов».
- ПРИТЯГИВАЮЩИЕ/ВЫТАЛКИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ** – миграция часто анализируется с точки зрения «притягивающих/выталкивающих факторов», которые заставляют людей покидать («выталкивающие факторы») свои страны и мигрировать («притягивающие факторы») в другие страны.
- РАЗРЕШЕНИЕ НА ПРОЖИВАНИЕ** – документ, выданный государством иностранцу, подтверждающий, что иностранец имеет право проживать в стране.
- РАЗРЕШЕНИЕ НА РАБОТУ** – юридический документ, дающий разрешение, необходимое для найма трудящихся-мигрантов в принимающей стране.
- РЕАДМИССИЯ** – разрешение государства на повторный въезд лица (своего гражданина, гражданина третьей страны или лица без гражданства), которое незаконно въехало или пребывало в другом государстве.
- РЕПАТРИАЦИЯ** – право беженца или военнопленного на возвращение в страну, гражданином которой он является, на основании положений, изложенных в различных международных документах (Женевские конвенции, 1949 г., Протоколы, 1977 г., положения

-
- о законах и обычаях сухопутной войны, дополняющих (IV) Гаагскую конвенцию, 1907 г., документы по правам человека, а также правовые обычаи).
- СТРАНА ВЫЕЗДА** – страна, из которой люди уезжают, чтобы постоянно или временно поселиться за границей.
- СТРАНА НАЗНАЧЕНИЯ** – страна, являющаяся местом назначения для миграционных потоков (законных или незаконных).
- СТРАНА ПРОИСХОЖДЕНИЯ** – страна, которая служит источником миграционных потоков (законных или незаконных).
- СТРАНА ТРАНЗИТА** – страна, через которую движутся миграционные потоки (законные или незаконные).
- СОЦИАЛЬНАЯ И КУЛЬТУРНАЯ АДАПТАЦИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ИХ ИНТЕГРАЦИЯ В РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО** – усвоение иностранными гражданами основ русского языка, истории России, законодательства Российской Федерации, правил поведения, навыков общения, норм общественной морали и этики, культурных ценностей, возможности получения государственных и иных услуг в целях пребывания (проживания), осуществления трудовой и иной деятельности на территории Российской Федерации в установленном порядке, формирования устойчивых социальных отношений, культурных связей и сотрудничества с гражданами Российской Федерации.
- ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ** – передвижение людей из своей страны в другую страну с целью найма на работу. В большинстве стран трудовая миграция регулируется национальным миграционным законодательством. Кроме того, некоторые страны играют активную роль в регулировании внешней трудовой миграции и создании благоприятных условий для своих граждан за рубежом.
- ТРУДЯЩИЙСЯ-МИГРАНТ** – лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он/она не является.
- УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (ОМБУДСМЕН)** – должностное лицо, назначенное для получения, изучения и подготовки отчета по жалобам граждан на действия власти (в некоторых странах уполномоченные по правам человека работают также с миграционными вопросами).
- УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ** – термин используется для обозначения многочисленных государственных функций и национальной системы гуманного, упорядоченного

контроля за трансграничной миграцией, в частности, управление процессами въезда и пребывания иностранцев внутри страны, защита беженцев и других лиц, нуждающихся в такой защите.

«УТЕЧКА МОЗГОВ» – эмиграция образованных и талантливых людей из страны происхождения в третью страну по таким причинам, как конфликт или недостаток перспектив и возможностей.

УТРАТА ГРАЖДАНСТВА – утрата гражданства может последовать после определенных действий человека (экспатриация, намеренный отказ человека от гражданства или автоматическая утрата гражданства при приобретении другого) или государства (лишение гражданства). Лишение гражданства – это одностороннее действие государства либо по решению административных органов, либо по закону, который лишает человека гражданства.

ЦЕНТР СОДЕРЖАНИЯ – место проживания для лиц, ищущих убежище, или мигрантов, находящихся в стране незаконно, сразу по их прибытии в принимающую страну; их статус определяется до того, как они направляются в лагерь для беженцев или обратно, в страну происхождения.

ЧЛЕНЫ СЕМЬИ МИГРАНТА – лица, состоящие в браке с трудящимся-мигрантами или состоящие с ними в таких отношениях, которые, в соответствии с применимым правом, могут быть приравнены к браку, а также находящиеся на их иждивении дети и другие лица, которые признаются членами семьи в соответствии с применимым законодательством или двусторонними/многосторонними соглашениями между соответствующими государствами.

ШЕНГЕНСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ – межправительственное соглашение, подписанное в 1985 г. с целью создания европейской зоны свободного передвижения без систем контроля на внутренних сухопутных, водных и воздушных границах. Для поддержания внутренней безопасности был предпринят ряд мер, в том числе координация систем визового контроля на внешних границах государств-членов. Хотя Шенгенское соглашение было заключено вне контекста Европейского союза, оно включено в сферу Европейского сообщества/Европейского союза по Амстердамскому договору 1997 г.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МИГРАНТ – лицо, покидающее свое обычное местожительство для поселения за пределами страны происхождения в целях улучшения своего уровня жизни. Этот термин

может использоваться для отличия понятия «беженец» (человек, спасающийся от преследования), а также может относиться к человеку, который имеет намерение въехать в страну без законного разрешения и/или используя процедуру получения убежища недобросовестным образом. Термин может применяться к лицам, выезжающим за пределы страны происхождения на время сельскохозяйственных работ, такие мигранты могут называться также «сезонные трудящиеся».

ЭМИГРАЦИЯ – выезд из одного государства в другое на постоянное местожительство. Согласно международным нормам по правам человека, каждый имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Только в исключительных обстоятельствах государство может налагать ограничения на право лица покинуть его территорию.

- Леденева В.Ю.**
Л39 Миграционная политика в Российской Федерации:
Учеб. пособие / М.А. Омаров. М.: РГГУ, 2023. 201 с.
ISBN 978-5-7281-3317-9

В учебном пособии представлены основные направления реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. Рассматриваются теоретико-методологические основы и практика формирования политики адаптации и интеграции мигрантов, в том числе международный опыт.

Пособие рассчитано на учебно-методическое обеспечение обучения студентов бакалавриата, специалитета и магистратуры. Будет полезно для ученых и практиков, работающих в сфере государственного управления, а также для специалистов по миграционной политике и всех, кто интересуется данной проблематикой.

УДК 314.15(075)
ББК 60.7я73

Учебное издание

В.Ю. Леденева

Миграционная политика
в Российской Федерации

Учебное пособие

Оформление обложки
М.Е. Заболотникова

Корректор
Н.В. Москвина

Компьютерная верстка
Н.В. Москвина

Подписано в печать 08.08.2023.

Формат $60 \times 84^{1/16}$.

Уч.-изд. л. 12,5. Усл. п. л. 11,9.

Тираж 300 экз. Заказ № 1780

Издательский центр
Российского государственного
гуманитарного университета
125047, Москва, Миусская пл., 6
www.rsuh.ru