

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему: «Государственное управление в сфере миграционной политики»

Студент

В.Д. Каткова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

д-р юрид. наук, профессор Д.А. Липинский

руководитель

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Историко-правовой анализ государственного управления в сфере миграции .....	10
1.1 Становление и развитие государственного управления в сфере миграции в России .....	10
1.2 Социально-правовой аспект миграционной политики в современной России.....	19
Глава 2 Организационно-правовые аспекты государственного управления в сфере миграции .....	31
2.1 Органы государственного управления в сфере миграционных отношений.....	31
2.2 Полномочия органов государственного управления в сфере миграционных отношений .....	35
2.3 Основные инструменты регулирования миграционных отношений.....	44
Глава 3 Проблемы и практика реализации государственной миграционной политики.....	56
3.1 Государственная миграционная политика Российской Федерации: цели, задачи, принципы и основные направления.....	56
3.2 Государственная программа по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников .....	61
3.3 Перспективы развития законодательного регулирования миграционной политики в Российской Федерации.....	66
Заключение .....	73
Список используемой литературы и используемых источников.....	78

## Введение

**Актуальность исследования.** Миграция как социально-правовое явление стало неотъемлемым элементом современных обществ. В мире насчитывается около 232 млн. мигрантов. По количеству мигрантов в десятку ведущих стран мира входит наряду с Германией и Францией, Российская Федерация, занимающая второе место[89].

По официальным данным Главного управления по вопросам миграции МВД России в 2019 году было оформлено 506451 приглашений, 348458 – визы, поставлено на миграционный учет 19 518 304 человек, выдано разрешений на временное проживание – 234705 и проживает по разрешению на временное проживание – 512852 человека, видов на жительство выдано 182079, проживает по виду на жительство - 630610 человек. В 2020 году данные показатели значительно ниже в связи со сложившейся эпидемиологической ситуацией в мире [58].

Вместе с тем нерешенные проблемы в сфере миграции снижают эффективность реализации миграционной политики, влияют на миграционные намерения российских и иностранных граждан. Несмотря на то, что внешняя политика России направлена на защиту законных прав и интересов российских граждан за рубежом, в том числе на применение мер социального и экономического характера, миграционные проблемы тормозят социально-экономическое и демографическое развитие России.

Интенсивное нормотворчество в сфере миграционных процессов, едва ли не граничащее с избыточностью правового регулирования, с одной стороны, и все более остро напоминающая о себе необходимость качественного усиления управляемости в данной сфере как реакция на дефицит права - с другой, свидетельствуют о сложившейся противоречивой и сложно разрешимой проблемной ситуации.

Уровень теоретического обсуждения проблемы систематизации законодательства не соответствует практическим потребностям упорядочения

законодательства. Нагромождение не отвечающих требованиям теории права аргументов порождает ложную картину развития миграционного законодательства. Риск нарастания правовой неопределенности миграционного законодательства в этих условиях достаточно очевиден.

Сложившаяся во всем мире практика регулирования миграционной политики отличается некоторой диспропорциональностью в разграничении управленческих полномочий. Так, основные властные полномочия в исследуемой сфере сосредоточены на уровне государственной власти, в то время как непосредственные вопросы жизнедеятельности мигрантов связаны прежде всего с местными властями, такими полномочиями не обладающими. Подобное распределение полномочий не способствует эффективности решения задач в указанной сфере.

В целом, можно обозначить лишь часть проблем, возникающих в управлении миграцией.

Во-первых, государственное управление процессами миграции не всегда позволяет обеспечить наиболее оптимальную организацию процессов социального взаимодействия указанных субъектов, которые реализуют указанный интерес за пределами деятельности государственных органов.

Во-вторых, предпринимаемые государством попытки расширения регулятивного и охранительного функционала в отношении исследуемой группы не обеспечивают эффективное решение задач в указанной сфере по причине реального осуществления указанных процессов за пределами государственного регулирования, на уровне муниципалитетов.

В-третьих, отсутствуют объективные предпосылки для социальной интеграции мигрантов во все стороны жизни государства, что обусловлено экономической нецелесообразностью, вызванной интересом хозяйствующих субъектов к наиболее дешевой рабочей силе, которая имеет место в условиях существенной изоляции последних от общества.

В-четвертых, организационные компетенции по работе с мигрантами сосредоточены на федеральном и региональном уровнях, а те вспомогательные

функции, которыми наделены органы муниципального управления, трудно реализуемы, поскольку властно-управленческие структуры не допускают волеизъявления местных сообществ.

Кроме того, утвержденная Президентом РФ в конце 2018 года новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, актуализирует тему магистерской диссертации, предполагающую исследование государственного управления в сфере миграционной политики с учетом положений данной Концепции.

**Степень разработанности темы.** Неотъемлемой составляющей современного российского общества является миграция, что обуславливает непреходящий исследовательский интерес специалистов различных областей знания. Специалисты различных областей научного знания обращают внимание на необходимость формулирования комплексных положений методологического и прикладного характера, призванных обеспечить эффективное преодоление сложностей, сопровождающих исследуемые процессы.

Первые тематические исследования указанного феномена могут быть обнаружены в трудах английского ученого Э. Ровенштайна, предметом которых явилось изучение процессов миграции между Великобританией и Северной Америкой, а результатом работы послужило формирование свода миграционных правил. Автору удалось обнаружить прямую зависимость уровня развития экономики государства и миграционных процессов[144].

Значительная часть исследований по миграции посвящена таким вопросам, как интеграция[25], правовое обеспечение[65], трудовая занятость[11; 142; 143; 147], криминогенная ситуация, связанная с миграцией[48; 49], и многое другое[146]. Следует подчеркнуть широкое внимание к правовым и тесно с ними связанным вопросам миграции, при недостаточном внимании к такому важному фактору, как власть и особенности ее реализации. Юристы зачастую обращают особое внимание на аспекты нормативно-правового регулирования миграционных процессов, однако не

проводят критический анализ властных структур как самостоятельного участника миграционных процессов[46].

Недостаточное внимание усматривается и в аспекте взаимодействия муниципальных и региональных властных органов по решению комплекса проблем в данной сфере. В целом, можно заметить, что потенциал местных властей в миграционной сфере реализован не в полной мере.

Довольно обширное внимание уделено такому субъекту миграционных процессов, как население, способное эффективно решать задачи в указанной области с использованием разного рода общественных институтов и форм самоуправления. Важное место в классификации составляющих миграционной политики отводит общественным институтам и местному сообществу И.В. Василевская[15].

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили компаративный, институциональный подходы, позволяющие выявить особенности государственного управления в сфере миграционной политики и рассматривать деятельность государственных институтов в сфере миграционных отношений. Изучение явления миграции проводилось с применением метода индукции, посредством которого была выявлена структурно-функциональная сторона российской власти.

**Теоретическую основу исследования** составили труды следующих ученых: А.Н. Аверина, Л.В. Андриченко, Т.Н. Балашовой, Д.К. Бекашева, А.Г. Вишневого, В.А. Волох, А.Н. Жеребцова, А.В. Завьялова, Ю.А. Лялякина, Э.А. Мамонтовой, Л.Л. Рыбаковского, С.. Рязанцева, В.И. Червонюк и др.

**Объект исследования** – общественные отношения, возникающие в процессе государственного управления в сфере миграционной политики.

**Предметом исследования** – нормы права, регулирующие государственное управление миграционными процессами в Российской Федерации.

**Цель исследования** – проанализировать и выявить проблемы, возникающие в процессе государственного управления в сфере миграционной политики, и наметить пути их решения.

**Задачи исследования:**

- 1) провести историко-правовой анализ государственного управления в сфере миграции в России;
- 2) исследовать социально-правовой аспект миграционной политики в современной России;
- 3) определить органы государственного управления миграционными отношениями в Российской Федерации;
- 4) проанализировать полномочия органов государственного управления в сфере миграционных отношений;
- 5) выявить основные инструменты управления миграционными отношениями;
- 6) рассмотреть цели, задачи, принципы и основные направления современной государственной миграционной политики Российской Федерации;
- 7) исследовать государственную программу по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников;
- 8) наметить перспективы развития законодательного регулирования миграционной политики в Российской Федерации.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что впервые на уровне нормативно-правового регулирования проводится комплексный анализ государственного управления миграционными процессами в соответствии с положениями новой Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы.

**Положения, выносимые на защиту:**

- сформулировано определение миграции как определенное жизненное обстоятельство (юридический факт), с которым правом связывается возникновение (изменение, прекращение) миграционного правоотношения, однако, повторимся, сама миграция как таковая правоотношением не является;

– одним из векторов дальнейшего развития миграционного законодательства должна стать оптимизация полномочий органов власти каждого территориального уровня в управлении миграционными процессами на основе конституционных принципов, обеспечения национальной безопасности, соблюдения прав иностранных граждан и с целью повышения экономического благосостояния государства;

– с целью совершенствования инструментов регулирования миграционных отношений, необходимо:

– урегулировать вопрос въезда в целях воссоединения семьи для случаев полигамных браков;

– в целях предупреждения фиктивных браков необходимо установить временной период, в течение которого лица должны состоять в браке, прежде чем претендовать на упрощенный порядок получения разрешения на временное проживание, вид на жительство и т.д.;

– целесообразно ввести понятие, определяющее место преимущественного проживания, что помогло бы более четко урегулировать вопрос о месте регистрации при наличии нескольких жилых помещений, принадлежащих иностранному гражданину на праве пользования;

– в новую Концепцию миграционной политики необходимо включить в первый раздел основные понятия, которые нашли свое отражение в этом документе, а также уточнить их сущность во избежание неоднозначного толкования;

– следует обеспечить проведение кодификации законодательства, в рамках которого подробно и непротиворечиво урегулировать место и роль МВД России в механизме реализации государственной миграционной политики.

**Практическая значимость магистерской диссертации** заключается в возможности использования результатов исследования в учебном процессе при чтении курсов «Конституционное право Российской Федерации», «Административное право».



**Нормативной базой** исследования являются: Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О беженцах», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и другие федеральные законы, нормативные правовые акты федерального и регионального значения, регулирующие миграционные отношения в Российской Федерации.

**Структура магистерской диссертации:** введение, три главы, восемь параграфов, заключение и список используемых источников.

# **Глава 1 Историко-правовой анализ государственного управления в сфере миграции**

## **1.1 Становление и развитие государственного управления в сфере миграции в России**

Миграция населения представляет собой сложный процесс, который зависит от определенных социальных факторов.

В истории становления и развития государственного управления в сфере миграции можно условно выделить три этапа: дореволюционный (до 1917 г.), советский (1918 - 1991 гг.) и современный (после 1991 г.). Применительно к каждому из названных этапов обнаруживаются особые сущностные свойства миграции при сохранении единообразия и стабильности, а также направленности миграционных процессов[97, с. 934].

Вплоть до революции миграционные процессы чаще всего сопровождали расширение государственных границ в связи с присоединением новых земель. В целях их освоения требовалась государственная целенаправленная политика, направленная на привлечение переселенцев на новые территории. Первоначально для этой цели на переселение стимулировали российских подданных, в то время как начиная с XVIII специально привлекались иностранные переселенцы.

Большое внимание вопросам миграции уделялось со стороны Екатерины II, в период правления которой был принят значительный нормативный массив, предполагающий, в том числе, использование разнообразных форм и методов стимулирования лиц для переселения на новые места. В качестве правовой основы того периода следует отметить Манифест от 4 декабря 1762 г. «О позволении иностранцам, кроме жидов, выходить и селиться в России и о свободном возвращении в свое отечество русских людей, бежавших за границу», Указ 1763 г. «Об учреждении Канцелярии опекунов иностранных колонистов» и Манифест «О дозволении всем иностранцам, в Россию

въезжающим, поселяться в которых губерниях они пожелают и о дарованных им правах»[62, с. 22].

Иностранцы наделялись довольно обширным перечнем изъятий и преференций, призванных простимулировать их к переселению. Речь может идти об отмене для последних воинской повинности, введение обширных налоговых льгот, прямых денежных выплат на приобретение необходимого имущества. Велся учет иностранцев посредством ведения Поименного списка отправляемых в Россию иностранных поселенцев[1, с. 158].

Новое направление государственной политики в сфере миграции было выражено в 1821 г. М.М. Сперанским. Последний обращал внимание на обоюдovýгодный характер такой переселенческой политики: с одной стороны, в выгоде оказывалось государство, укрепляя свои военные рубежи посредством заселения безлюдного края, с другой, сами крестьяне, переселяющиеся с земель неплодородных и имеющие возможность улучшить свое положение. В целях реализации данной политики был принят Указ 1822 г. «О разрешении казенным крестьянам всех губерний переселяться в Сибирь и внутри сибирских губерний»[116, с. 280].

Следующим документом в данной сфере явилось утвержденное в 1881 г. Положение «Об установлении временных правил о переселении крестьян на свободные казенные земли». Однако данный документ, напротив, не мотивировал к перемещению, а ограничивал его[101, с. 34-35].

Значительное влияние на сферу миграции оказало строительство Сибирской железной дороги. Освоением указанных территорий занимался непосредственно Комитет Сибирской железной дороги, действующий под руководством императорской власти.

При обсуждении государственных вопросов в конце XIX - начале XX в. процесс переселения носил первоочередной характер, подтверждением чего стало образование Переселенческой комиссии при Государственной Думе[102, с. 110-111].

Во второй половине XIX в. и начале XX в. промышленники, испытывающие дефицит трудящихся, стали практиковать приглашение на временную работу по контракту китайцев. Однако после революции 1917 г. подобная практика была прямо запрещена.

Основной причиной переселения в дореволюционный период было решение аграрного вопроса, отсутствие либо незначительность земельных наделов у крестьян. Рост масштабов переселения на большие расстояния, возраставшие в связи с этим расходы и риски определили, по мнению большинства ученых, необходимость проведения государством переселенческой политики[50, с. 563-580].

Перед государством в указанный период стояли довольно сложные задачи, связанные с отказом от практики насильственных переселением и переходу к добровольному стимулированию к освоению государственно-значимых территорий, в том числе, посредством оказания всемерной помощи и поддержки переселенцам в решении их первоочередных задач. Однако политика стимулирования переселения, будучи непоследовательной, сочеталась с принятием нормативных актов, касающихся института подданства, переселенческой политики, установления паспортной системы в России и др. (см., например: Устав о паспортах и беглых в редакциях 1832, 1857, 1894 и 1903 гг.; Высочайший указ «О паспортах внутри государства» 1903 г.; и др.).

Советское государство также оказалось перед необходимостью решать довольно сложные задачи в миграционной сфере. Столкновения «красных» и «белых» повлекли процессы массового оттока граждан за границу, причем, это были, прежде всего, довольно образованные и материально благополучные люди. Советская власть фактически выгоняла из страны всех «классово чуждых», в то же время, была вынуждена решать вопросы социальной иностранцев – военнопленных.

Формируется соответствующая нормативно-правовая основа, призванная в наибольшей степени облегчить процессы получения гражданства и выхода из

него[22]. Большое значение государство уделяло аспектам взаимодействия с военнопленными, гражданскими пленными, заложниками и беженцами, для чего был сформирован наделенный специальными полномочиями орган - Центральная коллегия по делам пленных и беженцев, структурно представляющее собой учреждение в составе Комиссариата по военным делам.

Некоторое смягчение процессов перемещения граждан имело место в период либерализации государственной политики в советском союзе – в период нэпа. Наблюдалось и упрощение процессов международной миграции. Необходимость подобных изменений была вызвана в том числе и признанием советского государства на международной арене, а также активизацией процессов торгово-экономического взаимодействия. Большое значение данные процессы имели и в связи с необходимостью формирования индустриализации, для целей которой существовал запрос на привлечение иностранных высококвалифицированных трудовых ресурсов.

Нормативный базис международной миграции составил Декрет СНК РСФСР «О выезде за границу граждан РСФСР и иностранцев»[21], определивший порядок выезда за границу иностранных граждан и граждан РСФСР. В отношении выезда за границу действовал разрешительный порядок, данный вопрос рассматривался индивидуально и принималось решение Народного комиссариата по иностранным делам, выдавалась выездная виза, без которой гражданин страны покинуть территории государства права не имел.

Вопросы переселения в пределах государственной границы курировал Народный комиссариат земледелия, а для регулирования соответствующих процессов в тех или иных местностях принимались постановления Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета.

Государством проводилась политика стимулирования переселенцев, для чего последние обладали комплексом льгот и изъятий, были освобождены от уплаты ряда налогов. Поддерживались и процессы освоения земель путем получения долгосрочных кредитов и земельного льготирования, для чего было

принято Постановление ЦИК и СНК СССР «О льготах крестьянскому населению по землеустройству и расселению»[86].

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г.[87] в СССР была возвращена отмененная в 1918 г. паспортная система. В то же время, паспортизация была введена только в отношении горожан, а также жителей райцентров, крестьянам паспорта не выдавались. Перемещение последних было либерализовано лишь в 1960-е гг., а бессрочным паспорт стал после утверждения Советом Министров СССР Положения о паспортной системе от 28 августа 1974 г.[85]

В период 20-х гг. прошлого века начала формироваться система льгот для переселения в отдельные местности страны - дальневосточные, сибирские губернии, северные районы, ряд южных республик.

В целом, для регулирования соответствующих общественных отношениях применялся довольно широкий инструментарий императивного и диспозитивного регулирования, как посредством запретов и ограничений, так и путем стимулирования и поощрения выгодного с точки зрения государства миграционного поведения[57, с. 98-99].

В советской миграционной политике присутствовали и крайние формы организованной миграции в виде масштабных депортаций[128; 129; 84], связанных с коллективизацией и раскулачиванием. Кроме того, депортации осуществлялись по национальному признаку, когда принудительному переселению подвергались целые народы, проживавшие на определенной территории. В научной литературе выделяют два вида такой принудительной депортации: репрессивная (выселение этноса в другую географическую часть страны) и насильственная (принудительное переселение части народов на территории проживания репрессированных народов)[67].

Подобные процессы были осуждены лишь в после принятия Декларации Верховного Совета СССР «О признании незаконными и преступными репрессивных акций против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав»[20]. Документ признал утратившей силу

соответствующую нормативную основу насильственного перемещения советских граждан с одних территорий на другие[14, с. 24-30].

Значительнейшим сдерживающим фактором свободного перемещения советских граждан выступал правовой институт прописки, делающей невозможной свободное перемещение в пределах государственной границы. Крайне скудными были и правовые возможности выехать за границу, что, также, несомненно, очень сдерживало миграцию. Фактически единственной возможностью выезда была миграция по национальному признаку, чем пользовались, в основном, немцы и евреи[101, с. 38-40].

Поскольку уровень глобализации экономики в тот период был значительно ниже, СССР не преследовал целей интеграции в международный рынок, иностранцы привлекались для работы в стране очень редко, прежде всего за счет стран - членов СЭВ.

После демократических преобразований и в нашей стране и последовавшей за тем либерализацией миграционной политики, число мигрантов из страны и эмигрантов увеличилось кратно. Однако в тот период, ни институционально, ни нормативно наша страна не была готова урегулировать соответствующие правоотношения и сгладить дисбаланс. Подобные обстоятельства сформировали принципиально новый запрос на регулирование миграционных процессов[7, с. 54].

Основным институтом миграционной политики выступало республиканское объединение по делам беженцев и вынужденных переселенцев (объединение «Миграция») Министерства труда РСФСР.

На базе Министерства труда РФ и Государственного комитета РФ по занятости населения Указом Президента РФ было образовано Министерство труда и занятости населения РФ[118], при котором одним из структурных подразделений стал Комитет по делам миграции населения[81]. Основными направлениями деятельности структуры послужили осуществление приема и размещения беженцев, решение их социальных вопросов, помощи в приеме на работу, осуществление согласованного взаимодействия и функционирования

соответствующих структурных подразделений, создании условия для претворения в жизнь Республиканской долговременной программы «Миграция», одобренной постановлением Правительства РФ от 18.05.1992 № 327[80].

В соответствии с Указом Президента РФ от 14.06.1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России»[122] на базе созданного при Министерстве труда и занятости населения РФ Комитета по делам миграции населения образована Федеральная миграционная служба России (далее – ФМС России). Согласно Положению о Федеральной миграционной службе России от 01.03.1993 г. № 173[75], службы была наделена статусом федерального органа власти, призванного формировать и реализовывать, координировать политику государства в исследуемой области.

Указом Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»[124] орган был упразднен, а соответствующие полномочия были переадресованы Министерству по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, созданному на базе Министерства по делам федерации и национальностей РФ, Положение о котором, было утверждено постановлением Правительства РФ от 30.09.2000 г. № 740[82].

В этой связи, некоторые авторы не без оснований подчеркивали сохранение единообразия в государственном регулировании полномочий органов в сфере миграции, с учетом, однако некоторого расширения компетенции вновь образованного органа[117, с. 40, 45].

Важно также отметить, что в данный период произошло значительное увеличение числа нелегальных мигрантов. По мере активизации подобных процессов произошел и существенный рост сопряжённых с ними негативных явлений, таких как проституция, наркоторговля, торговля людьми и т.п.[44, с. 106].



В 2001 году Указом Президента РФ от 16.10.2001 № 1230[123] Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ было упразднено, а соответствующий функционал был переадресован Министерству внутренних дел РФ (далее – МВД России). После чего миграционные полномочия стали реализовываться структурами внутри МВД России (далее – ФМС и ФМС МВД России соответственно), положение о которой утверждено приказом МВД России от 15.05.2002 № 445[94]. Кроме того, подразделения внутри МВД были наделены функционалом в части паспортно-визового регулирования.

Факторами, послужившими причинами для передачи соответствующих полномочий, явились наличие в структуре МВД реального инструментария, обеспечивающего воздействие на процессы миграции, в том числе, миграции нелегальной, наличие объективного запроса на оптимизации политики в заданном направлении[117, с. 40, 45].

Вплоть до указанного периода единые концептуальные положения, направленные на регулирование подобных процессов, в нашей стране отсутствовали. В целях обеспечения программно-целевого планирования соответствующих решений была выработана и внедрена Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.03.2003 № 256-р[98] (далее – Концепция).

Документ послужил основой для формулирования единообразных целевых ориентиров на процессы и явления в указанной сфере, а также и прежде всего на вектор их развития.

В то же время, нельзя не отметить, что закрепленные в рамках Концепции нормы носили декларативный характер, не будучи обязательными и

Вместе с тем, хотя изложенные в Концепции положения имели нормативное закрепление, но они не носили обязывающего характера, а следовательно, были лишь рекомендацией для заинтересованных субъектов управления. Кроме того, по мнению некоторых специалистов, «Концепция не в

полной мере отражала государственные стратегические интересы и не была подкреплена финансовым ресурсом»[18, с. 89].

Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[120] ФМС была выделена из структуры МВД России и образована в самостоятельную федеральную службу – ФМС России. Основными задачами ФМС России в этот период были, в частности, оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации; осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации, разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, а также осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию.

Созданы были территориальные органы ФМС России, объединившие в образованной структуре подразделения паспортно-визовой службы и подразделения по делам миграции МВД России, главных управлений внутренних дел и управлений внутренних дел в субъектах Российской Федерации с прямым подчинением ФМС России.

Структурному преобразованию ФМС России в самостоятельный федеральный орган исполнительной власти способствовал продолжающийся рост актуализации целенаправленного регулирования миграционных процессов для экономического развития страны, что являлось естественным на данном историческом этапе развития миграционной системы[43, с. 17].

Указом Президента РФ от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»[119] ФМС России была упразднена. Функции и полномочия упраздненной

федеральной службы были переданы МВД России. Такое решение было принято, в том числе, из-за того, что служба по многим направлениям деятельности дублировала функции МВД России и, кроме того, «ведомство не могло вести оперативно-розыскную деятельность без прямого участия сотрудников полиции»[141]. По мнению В.А. Поставнина, «ФМС России фактически трансформировалась в паспортно-визовую службу»[114].

С учетом проведенного историко-правового анализа правовых основ деятельности органов власти Российской Федерации, можно сделать вывод, что продолжающийся процесс реформирования организационно-управленческих основ регулирования миграционных процессов в современных условиях порождает необходимость дополнительной комплексной оптимизации всей миграционной системы нашего государства, в том числе посредством внедрения новых форм взаимодействия между субъектами управления.

## **1.2 Социально-правовой аспект миграционной политики в современной России**

В современных условиях политической и экономической глобализации претерпели изменения не только международные миграционные процессы, но и факторы, их определяющие. Во всем мировом сообществе наблюдается устойчивый рост легальных и нелегальных миграционных потоков, причинами которого являются не только перекосы в формировании миграционной политики ЕС и ряда государств Европы, но и также проблемы управления миграционными потоками, связанные с тем, что ряд государств оказались не готовы к массовому «наплыву» мигрантов[17, с. 7].

Сразу же после распада советского союза в стране стала иметь место тенденция депопуляции, несколько сгладить последствия которой в последующие годы смогли лишь явление миграции, обеспечившее компенсацию порядка половины процессов явления естественной убыли населения[48, с. 26]. Именно внешняя миграция носила характер важного

компенсационного механизма, способного снизить негативные проявления процессов сокращения численности граждан. Согласно статистическим данным, начиная с 1992 и по 2016 годы количество мигрантов составило порядка девяти миллионов человек, что позволило скомпенсировать около двух третей естественной убыли. Отсутствие вышеуказанных процессов привело бы к сокращению численности населения нашей страны до 135 млн. человек. В девяностые годы двадцатого века численность населения страны пополнялась за счет мигрантов из бывших советских республик, прежде всего, проживающих там русских. Несколько стабилизировать ситуацию с естественной убылью удалось посредством проведения целенаправленной демографической политики, что дало возможность в период с 2013 - 2015 гг. получить не убыль, а незначительный прирост населения. В 2012 и 2016 годы отмечалась убыль населения России (2,3 - 2,5 тыс. человек), которая, однако, также не была значительной и в полной мере сглаживалась вследствие миграции [107, с. 24].

В целом, наша страна является одним из лидеров в числе стран, значительная доля населения которых составляют мигранты. Согласно сведениям ООН, по состоянию на 2015 год порядка восьми процентов лиц, проживающих на территории нашей страны, появились на свет за ее пределами.

В новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, подписанной Президентом РФ 30 октября 2018 года (далее – Концепция)[126] отмечается увеличение на 10 % интенсивности внутренней миграции в 2012 - 2017 годах. При этом, весь потенциал внутренней миграции приходится на такие города, Москва, Санкт-Петербург, Краснодарский край.

Наблюдаются и противоположные миграционные потоки: порядка 60 тыс. российских граждан трудится за рубежом.

Следует заметить, что приток населения за счет миграции обеспечивает сглаживание процессов убыли населения вследствие естественных причин и обеспечивает экономику необходимыми трудовыми ресурсами.

Большинство отраслей хозяйствования функционируют с привлечением труда мигрантов. Так, по состоянию на 2019 год в нашей стране было предоставлено около пяти миллионов разрешений на работу было получено только на территории Самарской области[59]. За январь-апрель подобных разрешений составило 1 273 234 разрешения, и в том числе 17872 в Самарской области[60]. Иностранцы присутствуют даже в тех отраслях экономики, где нулевая квота на привлечение иностранцев (например, торговля).

Большой приток населения составляют и иностранные студенты, внутри страны обучаются около 500 тыс. иностранных студентов[59].

В целях решения демографических проблем в некоторой степени используется и инструмент приема в гражданство. Так, за пять лет начиная с 2012 года данным правовым институтом воспользовались более миллиона человек, значительное число из которых (около половины) были переселены в рамках Программы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Абсолютные показатели миграционного прироста в аналогичный период равнялись 1,6 млн. человек. В целом, на территорию страны ежегодно пребывает более 10 млн. иностранных граждан.

Миграция довольно благоприятно сказывается на экономических процессах в стране, однако используемый в данной сфере инструментарий активно критикуется со стороны представителей российского и зарубежного научного сообщества.

Довольно интересное мнение по поводу развития тех или иных территорий страны за счет миграционных процессов формулирует Т.С. Лыткина и В.В. Фаузер. По мнению последних, превалирование мигрантов в тех или иных местностях имеет позитивный эффект с точки зрения властей, однако создает комплекс проблем для местного населения[42]. Мигранты, заселяясь на соответствующей территории, привносят собственные ценности, культурные традиции, ментальность, язык и прочие особенности, что не всегда

положительно сказывается на интересах местного населения[42, с. 107]. Надо заметить, что речь идет о Республике Коми, то есть рассматривается управление и регулирование миграционными процессами на уровне региона.

Миграционные процессы позволяют обеспечить решение публично-правовых задач, поддержать экономику и социальную сферу, однако препятствуют сохранению национально-культурных особенностей. Однако, следует отметить, что распоряжение на уровне региона не может осуществляться без непосредственного участия институтов государства или их участия в регулировании этих процессов[10, с. 180].

Кроме того, отмечается, что миграционная политика «несовершенна и не соответствует современным демографическим и социально-экономическим реалиям, а также обозримым перспективам развития страны»[107, с. 25].

Решение важных государственно и общественно-значимых задач за счет исследуемых процессов сопряжено с комплексом разнообразных сложностей. Большое значение имеет обеспечение государственного регулирования процессов миграции. В противном случае, без необходимого государственного контроля миграционные процессы могут приобрести хаотичный и неконтролируемый характер, повлечь рост социальной напряженности и преступности. Учитывая данные обстоятельства, соответствующая политика должна носить системный и комплексный характер, имея направленность не только на компенсацию естественной убыли населения и преодоления экономических трудностей, но и на обеспечение экономической и общественной безопасности.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[127] подчеркивается, что миграционные процессы приобрели нелегальный и слабо контролируемый характер, выступив в роли элемента транснациональной организованной преступности, дополнив такие ее составляющие как торговля наркотиками и людьми. В подобном статусе незаконная миграция является одной из важнейших проблем государственной и общественной безопасности. В экономической сфере подобные негативные

явления обуславливают формирование теневой экономики, криминализацию различных ее секторов и расширение коррупционных проявлений.

Готовность нарушить миграционное законодательство, прибыв на территорию нашей страны в нелегальном статусе, зачастую связана с невысоким уровнем правосознания указанных лиц, что может вылиться в совершение последними разного рода преступных посягательств уже в иных областях.

Наряду с проблемами экономического порядка, нелегальная миграция отрицательно сказывается и на иных сферах общественной жизни. Здесь следует упомянуть медицинскую сферу. Незаконные мигранты, не имея доступа к медицинской помощи наравне с гражданами, чаще всего не осуществляют необходимые медицинские манипуляции, такие как медицинские осмотры, вакцинация, что нередко приводит к всплеску заболеваемости, в том числе, нетипичной для российских регионов. Значительные нарушения законодательства оказывают опосредованное воздействие на рынок труда, приводят к снижению стоимости рабочей силы, сокращению числа рабочих мест для граждан нашей страны.

Осуществление превентивных мероприятий в отношении основных угроз экономической безопасности предусмотрено п. 62 Стратегии национальной безопасности, в рамках которой речь идет об оптимизации миграционного учета, в том числе, в целях обеспечения сбалансированности прав и гарантий как коренных жителей территорий, так и мигрантов, а также создания условия для распределения соответствующих ресурсов на основе учета индивидуальных потребностей субъектов федерации.

Причины нелегальности трудовой миграции в немалой степени вызваны соответствующим запросом хозяйствующих субъектов, стремящихся получить труд работника по наиболее дешевой возможной цене. В то же время, национальные интересы России вступают в противоречие с указанной потребностью предпринимателей. В целях создания условий для системного решения этих, казалось бы, взаимоисключающих задач, возможно предложить

следующий принцип: сформировать наиболее простые и благоприятные правила легальной миграции, одновременно, обеспечив ужесточение законодательства в отношении миграции, легальной не являющейся[48, с. 27].

Важно отметить, что легальная трудовая миграция чаще всего позитивно влияет на процессы экономического развития страны. Мигранты решают проблему нехватки «рабочих рук», вызванную естественной убылью россиян. Лица, переехавшие в нашу страну для осуществления трудовой деятельности, чаще всего претендуют на замещение непрестижных рабочих мест, выполняют тяжелую работу с низкой заработной платой. Применение подобных трудовых ресурсов в немалой степени обеспечило рост сельскохозяйственного производства в приграничных регионах Сибири и Дальнего Востока, развитие строительства. В то же время, значительный удельный вес нелегальных мигрантов обусловлен несовершенным характером управленческих процессов в данной сфере.

Прежде чем перейти к непосредственному анализу правового регулирования миграции, необходимо определиться с тем, что следует понимать под «миграцией». Данный термин начал применяться в период подготовки Всесоюзной переписи населения 1959 г., которая способствовала росту интереса к миграциям[40, с. 16].

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ)[136], который в настоящее время рассматривается как базовый для регламентации отношений в сфере внешней миграции, не содержит определения понятия «мигрант» или понятий, родственных по отношению к данному термину. Терминология, касающаяся миграционного учета и содержащаяся в Федеральном законе «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 109-ФЗ)[133], также мало что дает в плане понимания данного термина, за исключением его известной ключевой составляющей - что это перемещение.



Отсутствие нормативного определения понятия миграции создает известную сложность в отграничении предмета регулирования миграционного законодательства от предметов правового регулирования иных отраслей российского законодательства. Проведение отграничения требует осуществления доктринального и эмпирического анализа, что, однако, в отсутствие базовых, системообразующих понятий невольно допускает вероятность субъективного толкования.

В то же время в научной литературе имеет место определенное расхождение в теоретических подходах к исследованию миграции, что, в свою очередь, привело к формированию различных трактовок этого понятия. Во многом этому способствовала многогранность самого явления миграции.

Нельзя не отметить, что ключевая роль в изучении вопросов миграции в Российской Федерации изначально отводилась социологии и демографии; в современный период эта доминанта сохраняется, хотя в последние несколько десятилетий существенно возросла доля специальных юридических исследований. Во многом это объяснялось отсутствием интереса законодателя к регулированию миграционных перемещений в советский период, закрытостью границ и весьма слабой подвижностью населения внутри государства. В то же время изучение процессов миграции со стороны юридической науки и других общественных наук хотя и имеет некоторую специфику, обусловленную в основном целями познания, тем не менее основные сущностные характеристики самого явления во многом совпадают.

Так, широкое определение миграции предложил Л.Л. Рыбаковский, предлагая понимать ее как «территориальные перемещения, которые совершаются между разными населенными пунктами или регионами, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности»[104, с. 140].

В узком смысле слова миграцию понимают законченный вид территориального перемещения, т.е. переселение, которое сопровождается сменой постоянного места жительства[106, с. 17].

Значительное число определений «миграции» представляет собой нечто среднее между широкой и узкой трактовкой данного понятия, при этом каждый автор в своей попытке дать очередное определение миграции делает акцент на каких-то отдельных стадиях перемещения.

В юридической литературе имеют место попытки выделения дополнительных сущностных характеристик понятия миграции, которые могут явиться некими ориентирами для целей последующего правового регулирования миграционных отношений.

Т.Н. Балашова под миграцией понимает «совокупность правовых отношений, возникающих при планировании и территориальном пересечении гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований с целью смены постоянного места жительства или временного пребывания на территории в иных целях, обусловленную государственным регулированием, реализацией личных интересов и, как правило, влекущую приобретение нового правового статуса»[9, с. 10].

Е.А. Малышев выделяет следующие признаки миграции:

- «миграция - это совокупность правоотношений;
- миграция - это контролируемое государством территориальное перемещение российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- миграция связана с приобретением нового правового статуса мигранта, его изменением или прекращением;
- миграция - это регулируемое государством территориальное перемещение граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства»[47, с. 38].

В то же время, с подобными определениями сложно согласиться. В них признаки миграционных правоотношений как неких юридических категорий, носящих теоретико-правовой характер, переносятся на само понятие миграции, что представляется не совсем верным. Миграция охватывается явлением

объективного порядка, тесно связанным с нормативно-правовым регулированием, обусловленным соответствующим публичным запросом, однако миграция как таковая изначально не может являться «совокупностью правоотношений». Миграция представляет собой конкретное действие, и, как действие, миграция - это определенное жизненное обстоятельство, с которым правом связывается возникновение миграционного правоотношения, однако, повторимся, сама миграция как таковая правоотношением не является[7, с. 56].

Л.В. Андриченко, наделяет явление миграции юридическим смыслом. По мнению автора, миграции присущи сугубо юридические характеристики, тесно связанные с контрольно-надзорными государственными полномочиями, как «во-первых, данное перемещение - это перемещение, которое связано с изменением места жительства лица, либо с изменением места пребывания на срок более, чем установленный законом для неконтролируемого перемещения; во-вторых, оно связано также с тем, что в результате перемещения лицо пересекает государственные или административно-территориальные границы»[5; 6].

Изучение сложившейся системы российской и международной правовой регламентации дает возможность дифференцировать обусловленные его правовым характером существенные свойства миграционных правоотношений. В подобном качестве могут быть названы: особые юридические факты, выступающие в роли оснований возникновения правоотношений – перемещение участников правоотношений в пределах тех или иных территорий; а также специфический результат правоотношений, связанный с получением особого юридического статуса субъектов подобного перемещения.

Таким образом, миграционные правоотношения возникают далеко не во всех случаях перемещений (миграции) населения.

В качестве базовых свойств миграции могут быть выделены следующие характеристики: особенности целеполагания участников правоотношений, продолжительность миграционного процесса, а также соответствующая причинность[26, с. 17-19]. Подобные характеристики обоснованы с правовой

точки зрения, обращают особое внимание на специфику миграционных правоотношений. В то же время, последним присущ вторичный характер в сравнении с ранее указанными признакам.

Данные миграционного учета прямо предусматривают необходимость фиксации цели въезда иностранца на территории нашей страна. Предполагаемая продолжительность нахождения указанного субъекта в пределах российской юрисдикции позволяет дифференцировать всех иностранных граждан на три категории: временно пребывающие, временно проживающие и постоянно проживающие.

Соответствующее законодательство обширно и охватывает множество нормативных правовых актов, как федерального, так и международного уровня, свыше 500 подзаконных нормативных актов, по большей части которые – это акты ведомственного уровня и законодательные акты субъектов Российской Федерации[140, с. 16-17].

Его трансформация происходит в пределах различных законодательных отраслей. Системный характер указанных актов обуславливает необходимость создания условий для формирования внутренне согласованного и скоординированного комплекса норм. В статусе подобного координатора выступает базовый правовой акт, регламентирующий фундаментальные направления развития всего комплекса.

Таким фундаментальным документом выступает Федеральный закон № 115-ФЗ, носящий рамочный характер для всей сферы законодательства о миграции. Документ призван создать условия для обеспечения интеграции всей нормативной совокупности в единообразную систему. Изъятие последнего из системы взаимосогласованных элементов способно повлечь уничтожение всей сложившейся совокупности соответствующего законодательства.

В целом, действующее миграционное законодательство представляет собой комплексное образование нового типа, которое активно взаимодействует с другими отраслями российского законодательства. Система миграционного законодательства тесно взаимодействует с конституционным правом Российской

Федерации, будучи связанной с институтами прав и свобод человека и институт гражданства. Значительной составляющей миграционного законодательства выступают правовые положения, относящиеся к административному законодательству. Причины тому заключаются в широком использовании в рамках регламентации миграционных процессов возможностей административного регулирования.

Выводы по первой главе магистерской диссертации.

1. В истории становления и развития государственного управления в сфере миграции можно условно выделить три этапа: дореволюционный (до 1917 г.), советский (1918 - 1991 гг.) и современный (после 1991 г.). Применительно к каждому из названных этапов обнаруживаются особые сущностные свойства миграции при сохранении единообразия и стабильности, а также направленности миграционных процессов. Сразу же после распада советского союза в стране стала иметь место тенденция депопуляции, несколько сгладить последствия которой в последующие годы смогли лишь явление миграции, обеспечившее компенсацию порядка половины процессов явления естественной убыли населения. Именно внешняя миграция носила характер важного компенсационного механизма, способного снизить негативные проявления процессов сокращения численности граждан. В целом, наша страна является одним из лидеров в числе стран, значительная доля населения которых составляют мигранты. Согласно сведениям ООН, по состоянию на 2015 год порядка восьми процентов лиц, проживающих на территории нашей страны, появились на свет за ее пределами.

2. Изучение сложившейся системы российской и международной правовой регламентации дает возможность дифференцировать обусловленные его правовым характером сущностные свойства миграционных правоотношений. В подобном качестве могут быть названы: особые юридические факты, выступающие в роли оснований возникновения правоотношений – перемещение участников правоотношений в пределах тех или иных территорий; а также специфический результат правоотношений,

связанный с получением особого юридического статуса субъектов подобного перемещения. Таким образом, миграционные правоотношения возникают далеко не во всех случаях перемещений (миграции) населения. В качестве базовых свойств миграции могут быть выделены следующие характеристики: особенности целеполагания участников правоотношений, продолжительность миграционного процесса, а также соответствующая причинность. Миграция - это объективное явление, оно опосредуется правом, поскольку государство заинтересовано в урегулировании миграционных процессов, однако миграция как таковая изначально не может являться «совокупностью правоотношений». Действующее миграционное законодательство представляет собой комплексное образование нового типа, которое активно взаимодействует с другими отраслями российского законодательства.

## **Глава 2 Организационно-правовые аспекты государственного управления в сфере миграции**

### **2.1 Органы государственного управления в сфере миграционных отношений**

Государственное управление миграцией выступает в роли базового инструмента, пригодного для регулирования миграционной политики, охватываемого деятельностью «...по реализации государственной политики в сфере миграции населения в Российской Федерации»[27, с. 201]. Стоит отметить, что подобное управление, осуществляемое публичной властью, не предполагает полный и всеобъемлющий надзор за всеми сторонами жизнедеятельности обоих участников миграционных процессов. Важно понимать, что миграция, будучи разновидностью, прежде всего, социальных процессов, охватывается комплексом взаимосвязей культурного порядка, располагающихся за пределами полномочий как формальных, так и реальных организационных основ отдельных индивидов, местных сообществ.

Основные направления соответствующей политики определяются Главой государства. Нормативно-правовое регулирование вопросов миграции осуществляется высшим законодательным и представительным органом государства - Федеральным Собранием РФ с учетом его специальной компетенцией.

Значительная трансформация была проведена в отношении органов внутренних дел, последние были наделены широкой компетенцией в миграционной сфере, возложенной на них вследствие упразднения ФМС России[119].

Согласно пункту 1 Положения о МВД России, утвержденного Указом Президента РФ от 21.12.2016 г. № 699, МВД России является «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому

регулированию в сфере миграции». Министерство не наделено компетенцией в части управления миграционными процессами. В качестве соответствующих изъятий может быть назван довольно ограниченный управленческий функционал, связанный с изучением и прогнозированием миграционных процессов (подп. 1 п. 11 Положения).

В структуре МВД России создано Главное управление по вопросам миграции[90]. Последнее наделено статусом особого структурного подразделения внутри центрального аппарата МВД России.

По мнению значительного числа современных авторов[34] упразднение ФМС России и передача соответствующего функционала в структуры МВД России ознаменовало начало новой стадии в миграционной политике. Так, начиная с 2014 года значительно усилились миграционные потоки с территории Украины, однако ограниченный правовой и институциональный инструментарий, не позволял ФМС России эффективно решать миграционные задачи.

Следует обратить внимание и на ограниченную компетенцию ФМС России в вопросах розыска и задержания нелегальных мигрантов, которые подлежали административному выдворению, депортации[52]. Подобный инструментарий применялся к иностранцам как в ситуациях нарушения последними правил въезда или режима пребывания, так и в случаях совершения иных административных правонарушений. Конституционный Суд РФ в этой связи многократно подчеркивал, что вынесение соответствующих решений должно сопровождаться учетом личностных и прочих индивидуальных особенностей иностранца, в том числе, его состава семьи, продолжительности проживания на территории страны, особенностей профессиональной деятельности[53]. Вынесение подобного рода актов без учета индивидуальных характеристик представляет собой чрезмерное ограничение права на уважение частной жизни, что не отвечает самим целям наказания[69; 70]. Всего в 2017 году в суды общей юрисдикции поступило 26 814 дел данной категории, из которых 26 789 дел было рассмотрено.



Административному наказанию было подвергнуто 24 600 лиц. В 19 516 случаях было применено административное выдворение, что подтверждает значимость данного полномочия в миграционной сфере[61].

Отсутствие у ФМС соответствующей необходимой компетенции порождало необходимость последних обращаться за содействием в органы МВД России, что снижало оперативность принятия решений и не способствовало эффективности работы ФМС.

Статусом особой причинности также выступал запрос на отказ от дублирования контрольных полномочий ведомств в отношении оценки законности режима пребывания (проживания) иностранного гражданина и лица без гражданства.

Ученые-исследователи и правоприменители отмечают необходимость перераспределения полномочий в соответствующей области, обращая особое внимание на наличествующий запрос в отношении структурной оптимизации исполнительной власти[109, с. 26], по мнению значительного числа авторов, именно МВД России обладает достаточным инструментарием для обобщения соответствующего функционала правоохранительных органов в пределах центральной системы управления в целях эффективного решения задач защиты и охраны прав и свобод граждан и общественного порядка[4, с. 30-31].

Следует отметить, что помимо органов государственной исполнительной власти Российской Федерации субъектами системы управления общественными отношениями в сфере миграции являются международные организации (например, Совет руководителей миграционных органов государств — участников СНГ; Международная конференция по противодействию незаконной миграции; Координационный совет руководителей компетентных органов государств — членов ОДКБ по вопросам борьбы с незаконной миграцией) и их подразделения[88, с. 229].

На региональном уровне государственная политика в сфере миграции реализуется соответствующим министерством. К примеру, в Самарской

области Министерство труда, занятости и миграционной политики Самарской области является органом исполнительной власти Самарской области, осуществляющим реализацию государственной политики в сфере трудовых отношений, охраны труда, занятости населения и миграционной политики в Самарской области и обеспечивающим реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации на свободный и справедливо оплачиваемый труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, социальную защиту от безработицы, государственное регулирование и контроль в сфере труда, занятости и миграционной политики на территории Самарской области[83].

В структуру Министерства входят Министр, заместители Министра, департаменты Министерства (Департамент условий и охраны труда, Департамент занятости, миграционной политики и социальных выплат, Департамент государственной службы и административно-правовых отношений, Департамент стратегического развития, информационных услуг и взаимодействия с гражданским обществом), главное управление (финансового обеспечения), управления как самостоятельные структурные подразделения Министерства, управления в составе департаментов и главного управления Министерства, мобилизационная группа.

Кроме того, в Самарской области работает областная межведомственная комиссия по вопросам внешней трудовой миграции[68].

Таким образом, государственное администрирование в миграционной сфере представляет собой административную деятельность полномочных органов исполнительной власти по обеспечению миграционных процессов, а также реализации разрешительно-визовой работы подразделений МВД России в данной сфере деятельности.

В свою очередь, осуществление политики в области миграции охватывается процессом участия компетентных структур исполнительной власти в реализации политической воли (в том числе, на основе документов программно-целевого планирования), в целях трансформации процессов

социального взаимодействия в области миграции на основе стоящих в указанной сфере государственно значимых задач.

## **2.2 Полномочия органов государственного управления в сфере миграционных отношений**

Можно обозначить следующий круг полномочий МВД России в области миграции, в том числе:

- определение наличия гражданства России у лиц, проживающих на территории РФ;
- принятие (отмена) решений по вопросам гражданства Российской Федерации;
- выдача и замена гражданам Российской Федерации удостоверяющих их личность документов; оформление и выдача паспортов гражданам Российской Федерации; учет выданных, утраченных паспортов гражданина;
- регистрация (учет) иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства (по месту пребывания). Полноценная реализация миграционной политики, предполагает осуществление целого комплекса мероприятий, включая ведение миграционного учета, который направлен на то, чтобы собрать, обобщить и проанализировать сведения о перемещении иностранных граждан [13, с. 60];
- оформление приглашений на въезд в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства;
- оформление, выдача, продление срока действия, восстановление, аннулирование виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые находятся в России, выдача им разрешений на работу и патентов и др.

Участвует МВД России и в нормотворческой деятельности, выступая в роли не только самостоятельного разработчика собственных законопроектов и

проектов подзаконных актов, но и в выработке соответствующих законодательных инициатив.

Особый акцент следует сделать также на участии МВД России в нормотворчестве. При этом следует говорить не только о собственном, ведомственном правотворчестве, но и участии в разработке законопроектов, проектов иных нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к сфере внутренних дел.

С определенной долей условности в отдельную группу можно объединить полномочия в сфере незаконной миграции. Осознавая масштабы незаконной миграции, в последние годы авторы все чаще относят незаконную миграцию к числу угроз национальной безопасности России[12]. Подобный авторский подход базируется на положениях Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в п. 22 которой презюмируется обострение угроз, которые связаны с неконтролируемой и незаконной миграцией, торговлей людьми, наркоторговлей и иными проявлениями транснациональной организованной преступности.

Однако, качество государственного управления в сфере миграционных отношений зависит также и от подхода к разграничению предметов ведения и полномочий. Основные начала распределения компетенции определены в Конституции РФ[38], которая в рамках осуществляемого ею разграничения предметов ведения Федерации и субъектов Федерации (ст. ст. 71, 72 Конституции РФ) прямо не относит регулирование миграционных процессов ни к предметам ведения Российской Федерации, ни к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Это, однако, не означает, что регулирование данных отношений можно отнести к предметам ведения субъектов РФ, которые, как известно, определяются по остаточному признаку: то, что не вошло в предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, составляет предметы ведения субъектов РФ (ст. 73 Конституции РФ).

На первый взгляд, отсутствие специальных упоминаний о регулировании миграционных процессов в качестве одного из предметов ведения (Российской Федерации или совместного с субъектами Федерации) может показаться пробелом конституционного регулирования, что в какой-то степени так и есть. В то же время объяснение существующего подхода носит более сложный и глубокий характер, чем просто недостаток конституционной регламентации.

Регулирование миграционных процессов «растворяется» в целом комплексе предметов ведения, относимых как к предметам ведения Российской Федерации, так и к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В рамках ведения Российской Федерации они соотносятся с такими сферами, как регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство Российской Федерации; установление основ федеральной политики, внешняя политика и международные отношения, международные договоры Российской Федерации и др.

Непосредственную связь со сферой миграции населения имеют также и такие обозначенные в ст. 71 Конституции РФ предметы ведения Российской Федерации, как определение статуса и защита государственной границы России, международные договоры Российской Федерации, безопасность государства. В случае если миграционные отношения находятся непосредственно в указанных сферах ведения Российской Федерации, их регулирование должно осуществляться исключительно на федеральном уровне федеральными органами государственной власти. Однако обеспечение реализации данных прав может быть предоставлено субъектам РФ исходя из положений ст. 72 (п. «б») Конституции страны[7, с. 270].

Первоочередными задачами при обеспечении национальной безопасности в области миграции являются обеспечение безопасности личности, безопасности общества в целом, а также обеспечение безопасности самого государства.

В какой-то мере это усложняет процесс разграничения полномочий между органами власти различных территориальных уровней по вопросам

правового регулирования миграционных отношений. В Конституции РФ, хотя и в самом общем виде, регламентируются вопросы, связанные с установлением правовых форм, на основании которых осуществляется разграничение не только предметов ведения, но и полномочий, и благодаря которым вводится в действие сам механизм разграничения полномочий. Так, в ст. 11 Конституции РФ указывается на два вида правовых актов, которые могут выступать в качестве формы правового регулирования разграничения полномочий: непосредственно сама Конституция и федеративный и иные договоры. В то же время, как отметил Конституционный Суд РФ, толкование положений ст. 11 Конституции РФ должно осуществляться в органическом единстве с положениями ст. 76, устанавливающей пределы законодательного регулирования Федерации и субъектов РФ, что позволяет расширять нормативно-правовые формы разграничения полномочий по предметам совместного ведения также на основании федеральных законов[71].

К сожалению, разграничение полномочий в сфере регулирования миграционных отношений между органами власти различных территориальных уровней до настоящего времени не получило системного законодательного оформления. Незавершенность решения этого вопроса обусловлена отсутствием системообразующего федерального закона в сфере миграции, посредством которой могло бы быть обеспечено общее разграничение полномочий в миграционной сфере. Предмет регулирования Федерального закона № 115-ФЗ не предполагает осуществления такого разграничения, поскольку вопросы правового статуса иностранных граждан - прерогатива исключительно федерального законодателя.

Тем не менее, сказанное вовсе не означает, что на сегодняшний день в рассматриваемой сфере вообще не решаются вопросы разграничения полномочий между органами власти различных территориальных уровней. Как правило, такое разграничение в той или иной форме осуществляется в рамках специальных «миграционных» законов, принятых по отдельным направлениям реализации государственной миграционной политики: в законодательстве о

вынужденных переселенцах, беженцах, добровольных переселенцах, социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов и др.

Учитывая, что большинство отношений в сфере миграционного законодательства касается вопросов, имеющих общегосударственное значение, основные полномочия в области регулирования миграционных отношений возложены на федеральные органы государственной власти. Именно они осуществляют основную нормотворческую деятельность в данной сфере, обеспечивают исполнение правовых норм (правоприменение), выполняют публичные обязательства перед мигрантами как основными участниками миграционных отношений, судебную и иную правовую защиту их прав и свобод. В частности, анализ федерального законодательства показывает, что именно федеральные органы государственной власти решают вопросы:

- определения приоритетных направлений государственной политики в сфере миграции;
- миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства;
- оформления и выдачи иностранным гражданам документов для въезда, проживания и временного пребывания в РФ;
- осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;
- определения порядка привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства российских граждан за пределами государства;
- осуществления контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции;
- предоставления статуса беженцам и вынужденным переселенцам, а также временного и политического убежища в стране;
- оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и др.[7, с. 274].

Общее разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ

осуществляется, как известно, с помощью Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ)[130]. Именно в данном Федеральном законе нашли закрепление общие принципы разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти, установлен перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств регионального бюджета, за исключением субвенций из федерального бюджета (ст. 26.2). Их анализ показывает, что во всем указанном перечне к полномочиям региональных органов непосредственно в миграционной сфере относятся только полномочия по социальной и культурной адаптации иностранных граждан[7, с. 214].

Сказанное не вполне соотносится с уже установленным иными федеральными законами объемом полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере миграции, реализуемых ими самостоятельно за счет средств регионального бюджета. Это можно продемонстрировать на ряде конкретных примеров, касающихся полномочий органов государственной власти субъектов РФ, закрепленных, в частности, в следующих Федеральных законах № 115-ФЗ, «О беженцах»[134], «О вынужденных переселенцах»[31] и др. Почему-то вне указанного выше перечня полномочий региональных органов власти оказались следующие полномочия, хотя они также осуществляются органами государственной власти субъектов РФ самостоятельно, за счет средств бюджетов субъектов РФ без учета субвенций из федерального бюджета:

– ежегодное определение потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, оценка эффективности использования иностранной рабочей силы, вклада иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в социально-экономическое развитие данного субъекта РФ;



– подготовка органом государственной службы занятости населения субъекта РФ заключения для представления его федеральным органам исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органам для обоснования разрешения на привлечение и использование иностранных работников;

– ежегодная подготовка исполнительными органами государственной власти субъектов РФ предложений по обустройству иностранных граждан для определения квоты на выдачу иностранным гражданам, за исключением иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности;

– обеспечение социальных прав и гарантий лиц, признанных беженцами, вынужденных переселенцев в соответствии с их компетенцией по обеспечению социальных прав и гарантий граждан РФ;

– обеспечение обустройства вынужденного переселенца и членов его семьи на новом месте жительства на территории субъекта РФ;

– содействие вынужденным переселенцам в организации компактных поселений на территории РФ, в строительстве жилья, создании инженерной, социальной инфраструктуры и рабочих мест в местах компактных поселений;

– предоставление в первоочередном порядке одинокому вынужденному переселенцу (престарелому или инвалиду), нуждающемуся в постоянном уходе, места в организации социального обслуживания;

– содействие в устройстве детей вынужденного переселенца в различные образовательные учреждения.

Значительную группу полномочий осуществляют органы государственной власти субъектов РФ по приему и обустройству участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей. В то же время четкого закрепления названных

полномочий региональных органов государственной власти в Федеральном законе № 184-ФЗ не осуществлено.

На сегодняшний день акторами миграционной политики наряду с федеральными властями выступают и власти региональные. Последние чаще всего принимают неунифицированные законодательные положения и нормы, основанные на федеральных законодательных актах. Уровень систематизации подобных норм чаще всего невысок. Как отмечает Т.Я. Хабриева, «нормы, затрагивающие каким-либо образом разграничение полномочий в данной сфере, разбросаны по различным федеральным законам, действующим в сфере регулирования миграционных отношений; при этом они не всегда определенно и всесторонне обозначают такое разграничение»[139, с. 46-47].

Все это свидетельствует о том, что в настоящее время в миграционном законодательстве отсутствует четкая корреляция и согласованность между Федеральным законом № 184-ФЗ и иными федеральными законами в определении перечня полномочий органов государственной власти субъектов РФ, реализуемых данными органами самостоятельно в миграционной сфере. Отсутствие системного подхода к регламентации полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере миграции не позволяет в полной мере оценить место этих органов в осуществлении государственной миграционной политики.

При рассмотрении полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере миграции нельзя не отметить и другие проблемы.

Так, в Законе РФ «О вынужденных переселенцах» (ст. 7) вместо определения полномочий органов власти каждого территориального уровня установлен единый (общий) для всех органов власти (федеральных, региональных и местных) перечень полномочий. Такой подход нарушает принципы разграничения полномочий, установленные в Федеральном законе № 184-ФЗ, в частности принцип, изложенный в ст. 26.1, согласно которому федеральные законы, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта РФ, не могут одновременно возлагать аналогичные

полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)[131] за органами местного самоуправления закреплены полномочия, касающиеся социальной и культурной адаптации мигрантов. Так, на органы местного самоуправления возложено «обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов», в то время как за органами государственной власти субъектов РФ закреплено полномочие по осуществлению мер, направленных на социальную и культурную адаптацию мигрантов. Однако «обеспечение» социальной и культурной адаптации мигрантов как раз и заключается в «осуществлении мер», направленных на такую адаптацию.

Таким образом, требуется дальнейшее системное разграничение полномочий федеральных, региональных и местных органов власти в сфере регулирования миграционных процессов. Обеспечить такое разграничение возможно с помощью целого комплекса законодательных мер. Они заключаются как в более четком определении полномочий органов власти каждого территориального уровня в специальных федеральных законах в сфере миграции, так и в корреляции этих полномочий с принципами разграничения полномочий, установленными в таких статутных федеральных законах, как Федеральный закон № 1884-ФЗ и Федеральный закон № 131-ФЗ.

Задача государства - равномерно распределить в названных законах обязанности между федеральными, региональными и муниципальными органами власти с учетом реальных возможностей и задач, стоящих перед каждым уровнем власти. Стремление государства оставить исключительно за собой регламентацию практически всех отношений в сфере миграции не способствует развитию интереса субъектов РФ решать те или иные вопросы в данной сфере.

Очевидно, что разграничение полномочий в сфере миграции должно в полной мере соотноситься с разграничением полномочий в других сферах

правового регулирования. Так, решая вопросы обеспечения социальной и культурной адаптации иностранных граждан, органы государственной власти и местного самоуправления способствуют тем самым гармонизации межнациональных отношений, снижению этнополитической конфликтности на соответствующей территории. В то же время, если органы местного самоуправления городских поселений не обладают какими-либо полномочиями в сфере образования, вряд ли оправданно возлагать на них полномочия в сфере социальной и культурной адаптации мигрантов, поскольку это может привести к дисбалансу в реализации указанных полномочий. Между тем именно данная ситуация несбалансированности компетенции как раз и имеет место в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ (ст. 14).

В связи с изложенным, необходимо внести изменения и дополнения законодательства в части совершенствования межведомственного взаимодействия[12, с. 180-181]. Кроме того, одним из векторов дальнейшего развития миграционного законодательства должна стать оптимизация полномочий органов власти каждого территориального уровня в управлении миграционными процессами на основе конституционных принципов, обеспечения национальной безопасности, соблюдения прав иностранных граждан и с целью повышения экономического благосостояния государства.

### **2.3 Основные инструменты регулирования миграционных отношений**

Инструментарий регламентации миграционных правоотношений охватывается разрешительными процедурами, информационным учетом населения, учетом граждан РФ, миграционным учетом, адаптацией и интеграцией мигрантов.

Наиболее распространены среди перечисленных инструментов разрешительные процедуры, позволяющие формировать сложные правовые режимы.

Выделяют два соответствующих вида процедур:

1) разрешительные процедуры, связанные с предоставлением иностранным гражданам и лицам без гражданства права въезда, пребывания и проживания в Российской Федерации;

2) разрешительные процедуры, применяемые в связи с осуществлением иностранными гражданами различной хозяйственной деятельности на территории РФ [7, с. 220].

С использованием указанного механизма урегулированы аспекты визового порядка въезда в Российскую Федерацию, получения разрешения на передвижение по территории государства; предоставляется разрешение на временное проживание, вид на жительство, а также решаются вопросы продления сроков временного пребывания или проживания; выдаются разрешения на работу (или патент); предоставляется свидетельство участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников.

Широкое применение возможностей последних обусловлено запросом на особый учет интересов государства и общества при регулировании подобного рода процессов. Сам факт предоставления со стороны государства разрешения носит характер правового признания со стороны публичных властей реализации субъективного права. В условиях отсутствия такого разрешения субъект не имеет необходимых оснований для осуществления подобной деятельности.

Итогом разрешительных процедур чаще всего выступает предоставление разрешения, носящего характер особого свидетельства соблюдения режима, установленного административной процедурой.

Как следует из ст. 6 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [132], выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию граждане РФ осуществляют по действительным документам, удостоверяющим личность гражданина РФ за пределами территории РФ. Согласно ст. 7 данного

Федерального закона такими документами являются паспорт, дипломатический паспорт и служебный паспорт. Однако перечень документов, удостоверяющих личность гражданина РФ при пересечении Государственной границы РФ, этим не ограничивается.

Необходимость предъявления иностранными гражданами визы и действительных документов, удостоверяющих их личность, была предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ[55]. Суд отметил, что указанные нормы не препятствуют лицу без гражданства, проживающему на территории РФ, у которого прекращено гражданство Российской Федерации, реализовать право на свободный выезд из Российской Федерации после получения вида на жительство в Российской Федерации, выдаваемого уполномоченным органом по заявлению соответствующего лица, притом что получение разрешения на временное проживание для него не требуется.

По действующему правовому регулированию возможно дифференцировать следующие визовые режимы, призванные обеспечить исполнение международных соглашений об упрощении визовых процедур:

- 1) упрощенный режим, предполагающий выполнение разрешительных процедур непосредственно при въезде в государство пребывания;
- 2) безвизовый режим, в соответствии с которым для пересечения границ достаточно, как правило, документов, удостоверяющих личность.

Проблемный характер приобретает применение вышеуказанных правил при реализации права на воссоединение семей. По мнению некоторых ученых и исследователей, наша страна недостаточно эффективно регламентирует подобные вопросы, не использует передовые достижения международного законодательства, что отрицательно сказывается на объеме правовых возможностей лиц, претендующих на реализацию данного права[112].

В ближайшем будущем представляется необходимым урегулировать вопрос въезда в целях воссоединения семьи для случаев полигамных браков. Согласно ст. 158 Семейного кодекса РФ (далее – СК РФ)[111] браки между гражданами РФ и браки между гражданами РФ и иностранными гражданами

или лицами без гражданства, заключенные за пределами территории РФ с соблюдением законодательства государства, на территории которого они заключены, признаются действительными в Российской Федерации. Таким образом, в случае, если иностранный гражданин в соответствии с законодательством страны гражданской принадлежности может иметь несколько супругов, право воссоединения с семьей будет распространяться на всех них.

Кроме того, в целях предупреждения фиктивных браков рекомендуется установить временной период, в течение которого лица должны состоять в браке, прежде чем претендовать на упрощенный порядок получения разрешения на временное проживание, вид на жительство и т.д.

Распоряжением Правительства РФ от 4 июля 2017 г. № 1418-р была утверждена новая Концепция формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации уже вместе с Планом мероприятий («дорожной картой») по формированию и ведению единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации[99].

Нельзя не признать, что внедрение подобных систем связи и передачи данных не только способствует повышению эффективности работы государственного контроля за миграционной ситуацией в стране, но и соответствует принятым на сегодняшний день в мировой практике передовым информационным технологиям в миграционной сфере. В то же время, обеспечение четкого порядка ведения государственной информационной системы миграционного учета иностранных граждан должно опираться прежде всего на более четкие законодательные установления.

К сожалению, Федеральный закон № 109-ФЗ содержит в части регламентации порядка создания и функционирования Государственной информационной системы миграционного учета (ст. 10) в основном лишь бланкетные, а также отсылочные нормы к актам подзаконного уровня.

Отсутствует даже законодательное закрепление общих принципов, на которых основывается формирование и ведение указанной системы.

Представляется, что необходимо более детальное законодательное регулирование формирования и функционирования данной информационной системы, в том числе по вопросам, касающимся порядка учета информации об иностранных гражданах, обеспечения доступа к этой информации, установления ответственности поставщиков информации за ее полноту и достоверность, регламентации порядка взаимодействия различных государственных органов и органов местного самоуправления по информационному обмену, обеспечению взаимодействия с другими информационными системами учета населения.

В Российской Федерации предполагается создание и ведение реестра иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и осуществляющих на территории РФ трудовую деятельность на основании патентов. Ведение реестра иностранных работников, осуществляющих трудовую деятельность на основании патента, будет осуществляться в электронной форме с использованием ресурсов информационно-аналитической системы Общероссийская база вакансий «Работа в России»[95]. Полномочия по формированию указанного выше реестра планируется возложить на Федеральную службу по труду и занятости. Формирование реестра будет осуществляться на основании данных МВД России о выданных иностранным гражданам патентах и данных ФНС России. Создание реестра может в дальнейшем использоваться и при формировании межгосударственной системы миграционного учета на пространстве ЕАЭС.

Таким образом, создание единого федерального ресурса о населении обеспечит централизованный и комплексный подход в решении многих государственных задач.

В российском законодательстве вопросы регистрационного учета урегулированы в Законе «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской



Федерации» (далее – Закон № 5242-1)[32], Правил регистрации, Постановлении Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»[76]. Кроме того, процедуры регистрационного учета регламентируются Административными регламентами МВД России[91; 93].

На сегодняшний день процедура регистрации имеет уведомительный характер. Уполномоченные органы обязаны осуществить постановку на регистрационный учет в случае предоставления гражданином всех требуемых документов, перечень которых оговорен в законодательстве.

Несмотря на предпринятые меры, в настоящее время сохраняется ряд проблем, связанных с правовым регулированием регистрационного учета. Основной из них является проблема определения места жительства и места пребывания в целях регистрационного учета.

В поиске решения проблемы, связанной с определением места жительства и места пребывания, следует руководствоваться основной целью регистрационного учета, которая состоит в установлении фактического места нахождения гражданина. Как подчеркнул Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 июня 2011 г., Закон № 5242-1 осуществляет регулирование в публично-правовой сфере регистрации граждан по месту пребывания и жительства, не связывает регистрацию ни с определенным имущественным правом на конкретное жилое строение, ни с целевым назначением земельного участка, на котором оно возведено[74]. Основные юридические последствия постановки на регистрационный учет по месту пребывания или по месту жительства заключаются в том, что лицо будет реализовывать определенные права и свободы, нести обязанности, обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления, получать корреспонденцию по адресу указанного им жилого помещения (если не предусмотрено иное). Кроме того, такой адрес места жительства или

пребывания будет учитываться при осуществлении ряда государственных функций, в том числе контрольно-надзорных. В связи с этим существующий порядок регистрационного учета должен быть относительно простым, позволяющим зафиксировать реальное место нахождения гражданина.

Еще одна проблема, связанная с системой регистрационного учета, заключается в том, что до сих пор в отдельных случаях сохраняется зависимость реализации прав и свобод человека и гражданина от наличия регистрации по месту жительства и по месту пребывания.

Один из наиболее ярких тому примеров - положения ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»[137], согласно которой в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей допускается возможность применения упрощенного порядка принятия в гражданство только при наличии регистрации по месту жительства на территории субъекта РФ, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с указанной Государственной программой. Участники данной Государственной программы, столкнувшись со сложностями постановки на регистрационный учет по месту жительства, не могут воспользоваться предоставляемыми им преференциями по приобретению российского гражданства.

Наличие регистрации по месту жительства или по месту пребывания в определенном субъекте РФ нередко выдвигается в качестве обязательного условия получения тех или иных мер социальной помощи, предоставляемых за счет бюджета данного субъекта РФ.

Следует подчеркнуть, что суды исходят из позиции, что в случае доказательства фактического проживания на территории соответствующего субъекта РФ гражданин может претендовать на предусмотренные региональным законодательством меры социальной помощи[8]. При этом

следует учитывать, что доказательство фактического проживания не означает автоматического установления факта постоянного проживания[56].

Таким образом, оптимизация исследуемого правового института будет возможна путем более повышения эффективности контроля за соблюдением установленных правил в отношении учета в целях минимизации зависимости реализации прав гражданина от наличия регистрации. На сегодняшний день правовая база, регламентирующая вопросы миграционного учета в Российской Федерации, полностью сформирована, ее основу составляют: Федеральный закон № 109-ФЗ, ряд постановлений Правительства РФ «О государственной информационной системе миграционного учета»[77; 78; 79], Приказ МВД России от 30.07.2019 г. № 514[92] и др.

Оценивая соответствие института миграционного учета нормам Конституции РФ, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что «включение правил миграционного учета в режим пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства, обуславливающее возложение на них обязанности надлежащим образом соблюдать эти правила, отступления от которых могут влечь неблагоприятные правовые последствия, не выходит за конституционно приемлемые рамки, а введение административной ответственности за неисполнение соответствующих обязанностей не лишено конституционных оснований»[72].

В другом Постановлении Конституционный Суд РФ указал, что «в условия миграционного учета не входит обязанность иностранных граждан находиться лишь в том помещении, адрес которого был зафиксирован при подаче в орган миграционного учета документов»[73].

Правовая доктрина выделяет тройственность функционала в отношении миграционного учета. В подобном статусе называются:

- 1) правоустанавливающая функция, состоящая в публичной констатации в установленной форме определенных фактов, посредством чего обеспечиваются необходимые важные дополнительные условия реализации правового статуса мигрантов;

2) правоохранительная, связанной с осуществлением комплекса специальных мер контроля;

3) правозащитная, заключающаяся в наделении миграционного учета статусом неременного условия для обеспечения прав и свобод как иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих в Российской Федерации, так и российских граждан[33, с. 9-10].

В литературе также высказывалась точка зрения, что государственный учет миграции и легальности пребывания на территории государства - это «подфункция» в рамках самостоятельной миграционной функции государства[41, с. 45]. Однако в действующем законодательстве отражается иной подход, что, впрочем, не исключает возможность существования альтернативных теоретических конструкций.

В соответствии с Федеральным законом № 109-ФЗ миграционный учет имеет уведомительный характер, за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом или федеральным законом.

В целях соблюдения последовательности в правовом регулировании необходима корректировка норм ст. 14 Федерального закона № 109-ФЗ, устанавливающих обязательность регистрации иностранных граждан по месту жительства. В указанной статье установлено общее правило о том, что постоянно или временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин, обладающий правом пользования жилым помещением, находящимся на территории РФ, обязан зарегистрироваться исключительно по адресу указанного помещения. В данном случае определяющим будет юридический подход к определению места проживания, от которого в последнее время происходит отказ.

С учетом поставленных задач нуждается в совершенствовании ч. 2 ст. 14 Федерального закона № 109-ФЗ, согласно которой при наличии у постоянно или временно проживающего в Российской Федерации иностранного гражданина двух и более жилых помещений, находящихся на территории РФ, он обязан заявить одно из них как свое место жительства и зарегистрироваться

по адресу указанного помещения. Здесь опять же применяется исключительно юридический подход, поскольку место постановки на миграционный учет определяется по усмотрению иностранного гражданина, а не исходя из принципа фактического проживания.

В связи с этим следует отметить, что в российском законодательстве в целях миграционного учета не используется категория «место преимущественного проживания», в то время как в зарубежном законодательстве она применяется достаточно широко. С учетом современных принципов и направлений развития миграционного законодательства Российской Федерации представляется целесообразным ввести понятие, определяющее место преимущественного проживания, что помогло бы более четко урегулировать вопрос о месте регистрации при наличии нескольких жилых помещений, принадлежащих иностранному гражданину на праве пользования.

Необходимым условием формирования политики в исследуемом направлении выступает формирование комплекса факторов, обеспечивающих наиболее мягкую адаптацию мигрантов, созданию условий для их наиболее полной социальной защиты. По справедливому замечанию некоторых ученых, «для того, чтобы интеграция мигрантов была эффективной, она не должна возлагаться на мигрантов. В условиях отторжения обществом последних, их возможности по интеграции будут очень невелики»[19, с. 24].

Имеющее место явное преобладание в миграционных потоках низкоквалифицированной рабочей силы усиливает проблемы реализации социальной и культурной адаптации мигрантов, обостряет ситуацию с медицинским обслуживанием, обеспечением жильем, создает перегрузку социальной инфраструктуры[108, с. 16].

На сегодняшний день определенные меры по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов нашли отражение в Федеральном законе № 115-ФЗ, ряде других федеральных законов. Речь, в частности, идет о закреплении требований в отношении иностранных граждан и лиц без

гражданства, касающихся владения ими русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации. При этом экзамен на знание языка, истории России и основ российского законодательства является обязательным условием получения иностранными гражданами большинства разрешительных документов: на занятие трудовой деятельностью; при получении разрешения на временное проживание, вида на жительство, патента. Во всех случаях требуется подтверждение сдачи соответствующего экзамена сертификатом установленного образца.

В Российской Федерации мониторинг адаптации и интеграции мигрантов является частью процесса мониторинга межнациональных отношений, который осуществляется на региональном и муниципальном уровнях с помощью внедряемой с 2015 г. в регионах автоматизированной Системы мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций. Необходимость создания системы специального интеграционного мониторинга в России не вызывает сомнений, но пока это вопрос будущего решения.

Выводы по второй главе магистерской диссертации.

1. Основы миграционной политики определяются Президентом РФ. Палаты Федерального Собрания РФ в пределах своих полномочий ведут работу по законодательному обеспечению миграционной политики. Правительство РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции и обеспечивает проведение единой миграционной политики.

2. Одним из векторов дальнейшего развития миграционного законодательства должна стать оптимизация полномочий органов власти каждого территориального уровня в управлении миграционными процессами на основе конституционных принципов, обеспечения национальной безопасности, соблюдения прав иностранных граждан и с целью повышения экономического благосостояния государства. Требуется дальнейшее системное разграничение полномочий федеральных, региональных и местных органов

власти в сфере регулирования миграционных процессов. Обеспечить такое разграничение возможно с помощью целого комплекса законодательных мер. Они заключаются как в более четком определении полномочий органов власти каждого территориального уровня в специальных федеральных законах в сфере миграции, так и в корреляции этих полномочий с принципами разграничения полномочий, установленными в таких статутных федеральных законах, как Федеральный закон № 1884-ФЗ и Федеральный закон № 131-ФЗ. Задача государства - равномерно распределить в названных законах обязанности между федеральными, региональными и муниципальными органами власти с учетом реальных возможностей и задач, стоящих перед каждым уровнем власти. Стремление государства оставить исключительно за собой регламентацию практически всех отношений в сфере миграции не способствует развитию интереса субъектов РФ решать те или иные вопросы в данной сфере. Очевидно, что разграничение полномочий в сфере миграции должно в полной мере соотноситься с разграничением полномочий в других сферах правового регулирования.

3. К инструментам регулирования миграционных отношений относятся: разрешительные процедуры, информационный учет населения, регистрационный учет граждан РФ, миграционный учет, адаптация и интеграция мигрантов в РФ. Кроме того, одним из векторов дальнейшего развития миграционного законодательства должна стать оптимизация полномочий органов власти каждого территориального уровня в управлении миграционными процессами на основе конституционных принципов, обеспечения национальной безопасности, соблюдения прав иностранных граждан и с целью повышения экономического благосостояния государства.

## **Глава 3 Проблемы и практика реализации государственной миграционной политики**

### **3.1 Государственная миграционная политика Российской Федерации: цели, задачи, принципы и основные направления**

Предыдущая Концепция миграционной политики[39] не была доведена до своего логического завершения и в рамках нее не осуществлена реализация всех изначально запланированных этапов до 2025 года. В связи с глобальными изменениями в миграционной сфере за последние пять лет, назрела необходимость пересмотра и дальнейшей корректировки целей, основных направлений, а также механизмов формирования и реализации миграционной политики с учетом современных вызовов и угроз.

В новой Концепции государственной миграционной политики представлен анализ текущей миграционной ситуации, которая обладает специфическими для нашей страны особенностями.

Следует обратить внимание на то, что новая Концепция отличается от предыдущей, как по формальным признакам, так и по своему содержанию. С учетом современных реалий и степени решенности миграционного вопроса были пересмотрены и скорректированы цели, задачи, принципы миграционной политики, а также направления ее реализации в различных областях, включая и противодействие незаконной миграции[63, с. 579].

Нельзя не отметить тот факт, что в новой редакции миграционной политики отсутствует перечень основных понятий, который, в первую очередь, необходим для однозначной интерпретации описываемых явлений. В связи с чем, необходимо включить в первый раздел Стратегии основные понятия, которые нашли свое отражение в этом документе, а также уточнить их сущность во избежание неоднозначного толкования.

Концепцией предполагается комплекс дополнительных условий, призванных поспособствовать мотивации соотечественников на переселение. В



целях активизации указанных тенденций предполагается упрощение процедуры приема в гражданство нашей страны иностранцев, обладающих статусом носителей русского языка, представителей инвестиционного сообщества и предпринимательской сферы, выпускников образовательных учреждений, действующий на территории нашей страны. Внедрены и применяются разного рода практики социокультурной адаптации данных лиц, в том числе с применением возможностей государственно-общественного партнерства.

На уровне Концепции выделены целевые ориентиры и фундаментальные задачи. Основной целью выступает стабилизация соответствующей ситуации, в целях повышения национального потенциала, охраны отношений в трудовой сфере, недопущения размывания национальной культуры и самобытности российских граждан.

В качестве фундаментальных признаков соответствующей политики выделяются:

- комплексный подход к разрешению соответствующих вопросов в различных сферах общественной жизни;
- особое значение национальных интересов российских граждан;
- учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни российского населения;
- обеспечение согласованного взаимодействия органов власти федерального и регионального уровня, а также муниципалитетов;
- привлечение гражданского общества в исследуемую сферу;
- финансовая обеспеченность мер по реализации миграционной политики[2, с. 108].

Соответствующими задачами политики в исследуемой сфере выступает:

- оптимизация инструментария, направленного на расширение возможностей диспозитивного регулирования переселения иностранных граждан на территорию нашей страны, обладающих значительным интегративным потенциалом и способных оказать содействие вопросам экономического и культурного роста нашей страны;

- формирования базовых гарантий, обеспечивающих адаптацию иностранцев к российскому менталитету и социокультурным особенностям;
- формирование позитивного режима, направленного на либерализацию процессов перемещения представителей научного сообщества и образовательной среды;
- создание эффективно работающего превентивного инструментария в отношении предупреждения миграционных правонарушений.

Документом дифференцированы соответствующие направления миграционной политики. К ним отнесены:

- оптимизация различных механизмов в части процедуры въезда, пребывания (проживания) в пределах национальной юрисдикции иностранных граждан, мотивации последних на добровольное переселение;
- формирование инструментария для интеграции иностранцев в российское общество с его социокультурными особенностями;
- содействия свободному перемещению обучающихся, научных и педагогических работников;
- создания условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития;
- оптимизация механизмов превенции и пресечения нарушений миграционного законодательства, соответствующих проявлений коррупционной направленности, в том числе разработка и внедрение мер ответственности за несоблюдение тех или иных законодательных актов.
- оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на российской территории.

В самом общем виде, Концепция предполагает приоритетное формирование благоприятствующих переселению условий, обеспечивающих мотивацию соотечественников, оставшихся за рубежом по различным причинам, в том числе, после распада союзного государства, на их возвращение в Россию. Способствует эффективному решению данных задач упрощение соответствующих процедур и правил. Основная цель особого внимания

государства к данному направлению заключается в особом потенциале указанным гражданам к их интеграции в российский социум. Подобные представления, в целом, отвечают предполагаемой модели демографического развития нашего государства[23, с. 36].

Механизм реализации основных направлений Концепции изложен в утвержденном распоряжением Правительства РФ Плане мероприятий по реализации в 2019 - 2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы[100].

В частности, в части создания условий для адаптации иностранных граждан к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации планируется провести:

- анализ и выработку предложений по созданию комплексной многоуровневой системы адаптации и интеграции иностранных граждан;
- анализ и выработку предложений по внесению изменений в требования к уровню владения русским языком как иностранным в целях их унификации в части, касающейся знаний русского языка, истории и основ законодательства для иностранных граждан, получающих разрешение на временное проживание в Российской Федерации и вид на жительство в Российской Федерации;
- анализ и выработку предложений по совершенствованию взаимодействия с иностранными общественными организациями, занимающимися популяризацией русского языка, а также распространением знаний об истории и культуре России;
- совершенствование законодательства в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации без документов, удостоверяющих личность;
- провести мониторинг и анализ конфликтных ситуаций с участием иностранных граждан на почве межнациональных или межрелигиозных отношений;

– провести мероприятия по социальной и культурной адаптации иностранных граждан и лиц без гражданства в целях обеспечения на территории Российской Федерации межнационального и межрелигиозного мира и согласия.

Документом также регламентированы вопросы межгосударственного взаимодействия. В подобном качестве называются исполнение международных соглашений в тематической сфере; оформление новых международных актов; учет и комплексная реализация интересов участников Евразийского экономического союза; взаимодействие нашей страны на уровне международных институтов в том числе, для решения задач в области оптимизации процессов регламентации потоков миграции; выработка и внедрение на международном уровне целей и задач миграционной политики; оптимизация процессов информационного взаимодействия и создание условий их всемерной защищенности.

Особое внимание уделяется информационному обеспечению соответствующих процессов. Политика в данной сфере предусматривает:

– оптимизацию знакового описания процессов миграции в целях формирования единообразных и непротиворечивых представлений;

– углубление форм и способов оценки миграционных проблем, посредством увеличения числа параметров, оцениваемых с точки зрения опосредующего воздействия миграции на все сферы российской общественной жизни и на всех уровнях власти и управления;

– внедрение всех достижений цифровой экономики для осуществления прогнозного ориентирования и оценки динамики миграционных процессов;

– применение возможностей биометрии в сфере реализации публичных контрольно-надзорных полномочий в соответствующей области.

Таким образом, Концепция призвана обеспечить формирование необходимой мотивации для переселения соотечественников, проживающих за пределами территориальной юрисдикции нашей страны. Решение данных задач

предполагается посредством унификации комплекса процедур в отношении въезда и получения права на проживание, трудовую деятельность, получения образования и т.п. Значительное число ограничений и препятствий в указанной сфере на сегодняшний день устранено, проводится работа по последующей либерализации миграционного законодательства[54].

### **3.2 Государственная программа по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников**

Начиная с 2007 года действует Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом[125]. Программа призвана обеспечить условия для упрощенной натурализации переселенцев, обладающих значительный потенциал социальной адаптации к условиям российского социума. Ключевое целеполагание данной программы заключается в формировании механизмов по добровольной мотивации бывших соотечественников в статусе базового демографического и трудового ресурса национального развития. Основные потоки мигрантов составляют страны постсоветского пространства.

По данным экспертной оценки, потенциально возможная численность мигрантов может составлять порядка пяти миллионов человек. Отмечается, что на момент распада советского союза за пределами российского государства проживало более двадцати пяти миллионов граждан, позиционирующих себя в статусе русскоязычных. На первоначальном этапе независимой государственности в Россию вернулось порядка пяти миллионов соотечественников. Применительно к некоторым странам наблюдается снижение числа соотечественников, имеющих намерение вернуться в нашу страну для целей переселения. В подобном качестве государств с высокой степенью адаптации русскоязычного населения могут быть названы

Казахстана, прибалтийские государства. Основной приток мигрантов обеспечивается за счет государств Средней Азии.

По мнению ряда авторов, значительные миграционные потоки могут быть активизированы из стран, куда прежде уехало значительное число российских мигрантов. Речь здесь может идти о ФРГ, Израиле и США. Отмечается наличие определенного смысла в проведении в отношении указанных государств целенаправленной политики в целях репатриации[103]. В рамках альтернативных представлений, отмечается высокая степень ассимилированности указанных граждан в странах своего проживания[115].

Государственная программа оказания содействия добровольному переселению реализуется на региональном уровне. В 2019 году ее участниками выступали более семидесяти регионов представителей восьми федеральных округах[51]. Значительное число субъектов федерации были выделены в подобном качестве вследствие необходимости повышения степени их заселенности. Речь может идти о Республики Бурятия, Забайкальском Камчатском, Приморском, Хабаровском краях, Амурской, Иркутской, Магаданской, Сахалинской и Еврейской автономной области. Государство использует прямые меры экономического стимулирования, выплачивая переселенцам подъемные. Последние были увеличены в два раза и составляют 240 тыс. рублей на заявителя и с 60 до 120 тыс. рублей на каждого члена семьи. Мигранты наделяются и правом на получение пособия по безработице. Размер уплачиваемого пособия равняется половине от прожиточного минимума, уплачиваемого на территории соответствующего региона.

Абсолютное большинство переселенцев составляют бывшие соотечественники СНГ: таких участников более девяноста пяти процентов. В процентных показателях это переселенцы с Украины (38,8%), Казахстана (20,6%), Узбекистана (12,1%). Наблюдается следующая дифференциация половозрастного состава: более шестидесяти процентов это лица мужского пола. Значительная часть мигрантов обладает высоким трудовым потенциалом, так как 97 % составляют люди от рождения до пятидесяти девяти лет, с

превалированием возрастной группы от совершеннолетия и до сорока лет. Большинство переселенцев – это представители славянских народов, таких лиц 65 %. Нельзя не отметить и довольно высокий образовательный потенциал, так как более семидесяти процентов интегрирующихся лиц имеют высшее или среднее специальное образование[138].

В первом квартале 2019 года от соотечественников было принято 15,5 тыс. заявлений, в которые включено 35,9 тыс. чел., что на 6,7% меньше численности заявителей за аналогичный период прошлого года. При этом в уполномоченных органах за рубежом принято 52% заявлений (8,1 тыс. шт. на 20,8 тыс. чел., что на 10,5% меньше численности за I квартал 2018 года), в территориальных органах МВД России – 48% заявлений (7,4 тыс. шт. на 15,1 тыс. чел.). Свидетельства участника Государственной программы оформлялись как в уполномоченных органах за рубежом – соотечественникам, постоянно проживающим за рубежом; так и на территории Российской Федерации[51].

В течение I квартала 2019 года на учёт в территориальных органах МВД России в качестве участника Государственной программы (члена его семьи) поставлено 4,4 тыс. соотечественников с Украины. В отношении указанной страны наблюдается снижение абсолютных показателей, при сохранении довольно высокого удельного веса граждан Украины в числе переселенцев: таковых 18,5% от общего числа за период I квартала 2019 года. При этом большинство (3,8 тыс. чел, или 85,7%) оформили своё участие в Государственной программе на территории Российской Федерации.

Всего за 2014 - 2019 годы на учет в качестве участника Государственной программы или члена его семьи поставлено 270,2 тыс. соотечественников с Украины, что составило 32,4% всех переселенцев в рамках программы за указанные годы. Причем абсолютное большинство (250,1 тыс. чел., или 92,6%) соотечественников с Украины приняли участие в программе на территории Российской Федерации[51].

Базовыми направлениями для реализации государственной программы является создание условий для эффективной адаптации и интеграции данных

социальных групп в российское общество. Для этой цели выработан и внедрен комплекс мероприятий, обеспечивающий смягчение указанных процессов. В подобном качестве выступают:

- возмещение расходов на проезд на российскую территорию;
- возмещение затрат на оплату государственных пошлин, связанных с процессами миграции;
- предоставление различного рода социальных услуг, в том числе, в образовательной, медицинской, социальной и культурных сферах;
- предоставление прямых выплат, так называемых «подъемных», о которых уже велась речь выше и в отношении которого отмечается повышение их размера. Следует заметить, что размер подъемных дифференцирован с учетом уровня приоритетности регионов переселения. Так, для регионов, нуждающихся в заселении мигрантами, размер подъемных выше в два раза и составляет 240 тыс. рублей на заявителя и по 120 тыс. рублей на каждого члена семьи. Для регионов с обычным статусом размер подъемных уменьшен в два раза[138].

В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию РФ в 2012 году отметил: «Нужно обеспечить миграционный приток на уровне порядка 300 тысяч человек в год. В первую очередь за счет привлечения на постоянное жительство в Россию наших соотечественников, проживающих в ближнем и дальнем зарубежье, квалифицированных иностранных специалистов, перспективной молодежи. На новом этапе развития страны мы должны разработать гораздо более действенный и масштабный набор мер поддержки людей, которые хотят вернуться на свою историческую Родину»[66]. Поскольку Концепция демографической политики России на период до 2025 года[121] ставит своей целью стабилизировать численность населения страны на уровне 145 млн человек, одним из инструментов является замещающая иммиграция, которая должна быть противовесом убыли, старению и эмиграции[16].



Однако, по мнению некоторых исследователей, отмечается недостаточная эффективность в части нормативного регулирования соответствующих процессов. С точки зрения О. Шевель, сама дефиниция «соотечественники» не отличается полнотой и единообразием. Широкие пределы правоприменительного усмотрения позволяют в отсутствие законодательных норм по собственному усмотрению дифференцировать национальный и религиозный состав переселенцев[145]. Так, Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»[135] наделяется статусом соответственного как лиц, состоящих в устойчивой политико-правовой связи с Россией, но живущих за ее пределами, а также лиц, прежде обладавших гражданством единого союзного государства, также живущих за пределами нашей страны и получивших гражданство иностранного государства, ранее входившего в состав СССР либо не приобретших их гражданство и ставших по этой причине апатридами; выходцев из России и СССР и их потомков. Фактически речь идет о трех социальных группах, сильно отличающихся между собой.

По мнению некоторых зарубежных авторов, российская миграционная политика в отношении соотечественников представляет собой декларативный концепт, связанный с необходимостью активизации внимания к вопросам помощи и поддержки тех соотечественников, которые проживают во враждебно настроенных государствах, оставляя без внимания потенциальных переселенцев из стран с более благоприятными процессами взаимодействия с нашей страной.

Проведение соответствующей миграционной политики также в немалой степени связано с завоеванием Россией места на внешнеполитической арене. Здесь стоит отметить, что позиционирование нашей страной себя в статусе международного и регионального лидера невозможно без уделения особого внимания проблеме переселения «соотечественников».

Важно отметить, что сами по себе меры экономической поддержки, в том числе прямого материального стимулирования способны несколько сгладить

процессы адаптации переселенцев, а также сформировать соответствующий инструментарий стимулирования последних к принятию самого решения о необходимости переселения. Однако объем указанных мер поддержки представляется небольшим, что затрудняет эффективность решения столь сложных задач.

Нельзя оставлять без внимания процессы адаптации в социуме. Эффективно решать задачи в указанном направлении возможно за счет привлечения институтов гражданского общества. Однако здесь стоит подчеркнуть, что в государственной политике нашей страны в целом (миграционная политика не является исключением) превалирует патерналистский подход, что снижает степень мотивации представителей гражданского общества к участию в подобного рода процессах [64, с. 66]. Государство по своей природе более заточено на решение иных задач, связанных с осуществлением властных полномочий, что обуславливает зачастую более высокую в сравнении с ним эффективность в организации подобных процессов, например, с участием некоммерческих организаций. Вышеуказанные обстоятельства обуславливают использование возможностей последних в решении проблем мигрантов посредством формирования собственных благотворительных фондов и тематических центров помощи [29, с. 151].

### **3.3 Перспективы развития законодательного регулирования миграционной политики в Российской Федерации**

Комплексное изучение государственного управления в сфере миграционной политики позволило выявить значительное число недостатков и проблем в данной области.

В целях преодоления существующих негативных тенденций и оптимизации процессов государственного регулирования следует:

– обеспечить внедрение системы эффективно работающего инструментария в целях осуществления общей и частной превенции процессам нелегальной иммиграции;

– оптимизировать избирательные миграционные процессы в целях их организации в нужном для государства и общества русле.

Большое значение имеет учет соответствующих запросов со стороны всех сфер общественной жизни. Комплексное решение подобного рода задач позволит создать эффективно работающий механизм регулирования миграционных потоков, в основе которого будет лежать государственный и общественный запрос[45, с. 96].

Некоторую проблему составляет конкуренция на рынке труда между российскими гражданами и мигрантами, зачастую готовыми выполнять различную работу с более низкой заработной платой, нежели выплачиваемой российским гражданам. Однако развитие различных отраслей хозяйствования нашей страны в немалой степени обеспечивается за счет труда мигрантов, в связи с чем необдуманные ограничения и запреты на их работу могут в конечном итоге сказаться на россиянах и их уровне жизни, привести к удорожанию различных товаров и услуг.

Большое внимание следует уделять расширению мер социальной поддержки высокообразованных мигрантов. Ряд отраслей экономики нашей страны также недостаточно укомплектованы персоналом, отвечающим требованиям необходимой квалификации. Внедрение целенаправленной государственной политики в данном направлении позволит обеспечить перераспределение человеческого капитала, устранив или минимизировав негативные тенденции в тех или иных субъектах федерации[29, с. 154].

Соответствующий запрос наличествует и на расширение возможностей адаптации переселенцев посредством образования. В целях решения данной задачи следует формировать центры соответствующий адаптации, занимающиеся вопросами правовой, языковой и культурной подготовки указанных субъектов. Посещение соответствующих курсов должно быть

безвозмездным, а уровень образования, в том числе, посредством применения цифровых технологий - высоким.

Большой проблемой является социальная адаптация несовершеннолетних мигрантов. Последние нередко приезжают без знания русского языка, представлений о российской культуре и процессах социального взаимодействия. Однако, будучи, например детьми дошкольного или школьного возраста они чаще всего сразу помещаются в соответствующие образовательные учреждения, вследствие чего по естественным причинам испытывают сложности в процессах обучения и воспитания. В целях преодоления подобной негативной тенденции можно предложить внедрить специальные русскоязычные курсы для обучения указанных лиц при школах и дошкольных учреждениях, где обучать детей русскому языку как неродному.

Нельзя оставлять без внимания и аспект формирования гарантий прав мигрантов. Для этой цели следует оптимизировать налоговое законодательство, в том числе посредством ужесточения норм о налоговом укрывательстве. В качестве важной цели следует назвать постепенное уравнивание доходов мигрантов с доходами местного населения, что вкупе с высокой степенью надзора за занятостью мигрантов и уплатой налогов, даст возможность повысить уровень оплаты труда мигрантов и в полной мере раскрыть их трудовые возможности.

Большое значение следует уделять вопросам взаимодействия хозяйствующих субъектов с мигрантами. Речь может идти о формировании центров консультационной направленности, способных оптимизировать процесс приема на работу последних. Важным направлением в данной сфере будет выступать формирование банка данных о имеющихся вакансиях, доступных иностранцам и соответствующих нуждающихся в занятости потенциальных сотрудников. В рамках предлагаемых центров стоит создать и отделы, ответственные за информационное обеспечение процессов реализации мигрантами своего права на трудовую деятельность и получение в этой связи определенных гарантий[28].

Важно также создать достойный уровень медицинского обеспечения мигрантов. Последние зачастую трудятся на высоко рискованных производствах, их деятельность сопровождается взаимодействием с источниками повышенной опасности, вследствие чего имеют место несчастные случаи на производстве. В целях преодоления подобных негативных тенденций следует сформировать систему медицинского страхования мигрантов, финансируемую за счет средств работодателя.

Вышеуказанные предложения по оптимизации законодательных норм обуславливают необходимость формирования иной нормативной основы. Обеспечить осуществление указанных инициатив возможно только посредством реализации российской властью соответствующей политической воли. Внедрение предлагаемого инструментария позволит обеспечить комплексную оптимизацию всех нормативных положений, затрагивающих соответствующие правоотношения.

Как уже было отмечено ранее, мигранты по социокультурным характеристикам все же отличаются от российских граждан, что имеет некоторый конфликтообразующий потенциал на национальной и религиозной почве. Для минимизации подобных негативных проявлений дифференцирована компетенция властных органов различных территориальных уровней.

Также в целях превенции миграции нелегальной были ужесточены меры ответственности за ряд административных правонарушений, сопутствующих данной сфере. Был увеличен перечень оснований для депортации, более последовательно урегулированы аспекты реадмиссии.

Оптимизация миграционного законодательства должна быть осуществлена по двум тесно взаимосвязанным, но отличающимся друг от друга направлениям. Речь здесь идет как о создании условий наиболее полной охраны прав и свобод граждан, так и о проведении необходимой политики, с учетом соответствующего государственного запроса.

В рамках первого направления следует отметить внесение изменений и дополнений в законодательство. В рамках же второго направления следует

отметить обеспечение унификации уже существующих нормативных положений[96].

Подобные факторы наглядно демонстрируют государственный и общественный запрос в части оптимизации правового регулирования соответствующих законодательных актов. Властные органы подчеркивают необходимость оптимизации соответствующих процессов законотворчества на всех уровнях власти, посредством принятия законов и подзаконных актов федерального и регионального уровней.

Объективируют указанные процессы следующие особенности:

- 1) наличие государственного и общественного запроса на оптимизацию миграционной политики Российской Федерации;
- 2) высокий уровень динамики процессов социального взаимодействия, сопровождающих миграцию как явление и его выделение в самостоятельную структурную часть национальной системы права;
- 3) наличие интереса со стороны мигрантов в исчерпывающем и непротиворечивом миграционных правоотношений.

Приведенные факторы и условия свидетельствуют о реальной потребности государства и населения в совершенствовании законодательства в сфере миграции, в основе которой должны лежать новые подходы к его построению и юридико-техническому оформлению.

Раскрытие природы, содержания и логики правового регулирования миграции и миграционных процессов на стыке международного, теоретико-правового, конституционного и административно-правового понимания способствует уточнению природы, сущности данных явлений в современных условиях на основе правовой науки и позволяет сделать следующие выводы.

Представляется целесообразным рассмотреть возможности полноценного участия Российской Федерации в следующих актах Совета Европы:

– Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми 2005 года[37], под которой Россия как государство - член Совета Европы не поставила свою подпись;

– Европейском соглашении о передаче ответственности в отношении беженцев 1980 года[24]. В условиях возрастающего использования территории России в качестве транзитной для потоков беженцев из стран Ближнего Востока и других государств представляется целесообразным рассмотрение перспектив присоединения к данному соглашению.

Представляется необходимым продолжить работу по передаче несвойственных функций органам внутренних дел Российской Федерации, функций:

– связанных с вынужденными переселенцами;

– по предоставлению государственной поддержки на софинансирование расходов бюджетов регионов на реализацию программ переселения;

– по поддержке и развитию информационного ресурса «Автоматизированная информационная система «Соотечественники»;

– по предоставлению бюджетам регионам межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий по социально-бытовому обустройству граждан и лиц без гражданства, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке.

В качестве итога, следует заметить, что в современных реалиях назрела объективная необходимость проведения кодификации миграционного законодательства[4, с. 31], на основе наиболее эффективных примеров стран Западной Европы[36]). Представляется, что в процессе кодификации миграционного законодательства особое внимание следует уделить регламентации места и роли МВД России в механизме реализации государственной политики[105].

Выводы по третьей главе магистерской диссертации.

1. В новой Концепции миграционной политики отсутствует перечень основных понятий, который, в первую очередь, необходим для однозначной интерпретации описываемых явлений. В связи с чем, необходимо включить в первый раздел Стратегии основные понятия, которые нашли свое отражение в этом документе, а также уточнить их сущность во избежание неоднозначного толкования.

2. Особое внимание со стороны публичной власти необходимо уделить вопросам социокультурной адаптации мигрантов в российское общество. Для этой цели необходимо обеспечить привлечение представителей гражданского общества к работе с мигрантами, повысить терпимость российского общества к различным отличающимся социальным группам и общностям. Большое внимание следует уделять расширению мер социальной поддержки высокообразованных мигрантов. Соответствующий запрос наличествует и на расширение возможностей адаптации переселенцев посредством образования. В целях решения данной задачи следует формировать центры соответствующей адаптации, занимающиеся вопросами правовой, языковой и культурной подготовки указанных субъектов. Посещение соответствующих курсов должно быть безвозмездным, а уровень образования, в том числе, посредством применения цифровых технологий - высоким.

3. В подобных условиях назрел запрос на комплексное усовершенствование миграционного законодательства. Основной соответствующей оптимизации должна служить установка властей на организацию правотворческого процесса, реализуемого представительными и законодательными органами федерального уровня, а также подзаконное правотворчество органов исполнительной власти федеральных и региональных властей.



## Заключение

Констатируя все выше изложенное в настоящей магистерской диссертации, представляется необходимым обозначить следующие выводы.

Во-первых, в истории становления и развития государственного управления в сфере миграции можно условно выделить три этапа: дореволюционный (до 1917 г.), советский (1918 - 1991 гг.) и современный (после 1991 г.). Применительно к каждому из названных этапов обнаруживаются особые сущностные свойства миграции при сохранении единообразия и стабильности, а также направленности миграционных процессов. В дореволюционный период процессы миграции населения были связаны с расширением границ государства и освоением новых присоединенных территорий. В советском государстве широко применялся инструментарий административного регулирования в сочетании с мерами льготирования и предоставлением различных преимуществ. Сразу же после распада советского союза в стране стала иметь место тенденция депопуляции, несколько сгладить последствия которой в последующие годы смогли лишь явление миграции, обеспечившее компенсацию порядка половины процессов явления естественной убыли населения. Именно внешняя миграция носила характер важного компенсационного механизма, способного снизить негативные проявления процессов сокращения численности граждан. В целом, наша страна является одним из лидеров в числе стран, значительная доля населения которых составляют мигранты.

Во-вторых, изучение сложившейся системы российской и международной правовой регламентации дает возможность дифференцировать обусловленные его правовым характером сущностные свойства миграционных правоотношений. В подобном качестве могут быть названы: особые юридические факты, выступающие в роли оснований возникновения правоотношений – перемещение участников правоотношений в пределах тех или иных территорий; а также специфический результат правоотношений,

связанный с получением особого юридического статуса субъектов подобного перемещения. В целом, миграция - это объективное явление, оно опосредуется правом, поскольку государство заинтересовано в урегулировании миграционных процессов, однако миграция как таковая изначально не может являться «совокупностью правоотношений». Миграция представляет собой конкретное действие (совокупность действий), и, как действие, миграция - это определенное жизненное обстоятельство (юридический факт), с которым правом связывается возникновение (изменение, прекращение) миграционного правоотношения, однако, повторимся, сама миграция как таковая правоотношением не является.

В-третьих, основы миграционной политики определяются Президентом РФ. Палаты Федерального Собрания РФ в пределах своих полномочий ведут работу по законодательному обеспечению миграционной политики. Правительство РФ координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции и обеспечивает проведение единой миграционной политики. В структуре МВД России создано Главное управление по вопросам миграции, которое относится к числу самостоятельных структурных подразделений центрального аппарата МВД России, деятельность которого направлена на обеспечение и осуществление в пределах возложенных на него полномочий функций МВД России по выработке, реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

В-четвертых, требуется дальнейшее системное разграничение полномочий федеральных, региональных и местных органов власти в сфере регулирования миграционных процессов. Обеспечить такое разграничение возможно с помощью целого комплекса законодательных мер. Они заключаются как в более четком определении полномочий органов власти каждого территориального уровня в специальных федеральных законах в сфере миграции, так и в корреляции этих полномочий с принципами разграничения

полномочий, установленными в таких статутных федеральных законах, как Федеральный закон № 1884-ФЗ и Федеральный закон № 131-ФЗ. Одним из векторов дальнейшего развития миграционного законодательства должна стать оптимизация полномочий органов власти каждого территориального уровня в управлении миграционными процессами на основе конституционных принципов, обеспечения национальной безопасности, соблюдения прав иностранных граждан и с целью повышения экономического благосостояния государства.

В-пятых, к инструментам регулирования миграционных отношений относятся: разрешительные процедуры, информационный учет населения, регистрационный учет граждан РФ, миграционный учет, адаптация и интеграция мигрантов в РФ.

С целью совершенствования рассмотренных инструментов регулирования миграционных отношений, необходимо:

- урегулировать вопрос въезда в целях воссоединения семьи для случаев полигамных браков, что соответствовало бы ст. 158 СК РФ, так как в случае, если иностранный гражданин в соответствии с законодательством страны гражданской принадлежности может иметь несколько супругов, право воссоединения с семьей будет распространяться на всех них;
- в целях предупреждения фиктивных браков необходимо установить временной период, в течение которого лица должны состоять в браке, прежде чем претендовать на упрощенный порядок получения разрешения на временное проживание, вид на жительство и т.д.;
- необходимо более детальное законодательное регулирование формирования и функционирования информационной системы по вопросам, касающимся порядка учета информации об иностранных гражданах, обеспечения доступа к этой информации;
- дальнейшее совершенствование системы регистрационного учета должно осуществляться одновременно в двух направлениях: повышения эффективности контроля за соблюдением правил регистрационного учета

в целях обеспечения общественной безопасности и минимизации зависимости реализации прав и свобод гражданина от наличия регистрации по месту жительства или по месту пребывания;

- представляется целесообразным ввести понятие, определяющее место преимущественного проживания, что помогло бы более четко урегулировать вопрос о месте регистрации при наличии нескольких жилых помещений, принадлежащих иностранному гражданину на праве пользования.

В-шестых, в новой Концепции миграционной политики отсутствует перечень основных понятий, который, в первую очередь, необходим для однозначной интерпретации описываемых явлений. В связи с чем, необходимо включить в первый раздел Стратегии основные понятия, которые нашли свое отражение в этом документе, а также уточнить их сущность во избежание неоднозначного толкования.

В-седьмых, нельзя не отметить высокий уровень патернализма российского государства, что не могло не сказаться и на процессы миграционной политики. В подобных условиях гражданскому обществу, при всем его особом потенциале, недостаточно широко участвует в процессах социальной адаптации мигрантов, несмотря на объективную нуждаемость в активизации работы в заданном направлении[30].

В-восьмых, проведенный анализ позволил наметить следующие пути развития законодательного регулирования миграционной политики в Российской Федерации:

- целесообразно рассмотреть возможности полноценного участия Российской Федерации в Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми 2005 года и в Европейском соглашении о передаче ответственности в отношении беженцев 1980 года;
- следует провести передачу несвойственных функций органам внутренних дел Российской Федерации, речь прежде всего идет о функционале, связанным с вынужденными переселенцами; по предоставлению

государственной поддержки в виде субсидий из федерального бюджета на софинансирование расходов региональным бюджетам по реализации соответствующих программ; по поддержке и развитию информационного ресурса «Автоматизированная информационная система «Соотечественники»; по предоставлению бюджетам субъектов РФ иных межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение мероприятий по социально-бытовому обустройству граждан и лиц без гражданства, прибывших на территорию РФ в экстренном массовом порядке.

- актуализировался запрос на осуществление кодификации миграционного законодательства, в том числе путем регламентации места и роли МВД России в механизме реализации государственной миграционной политики.

Таким образом, вышеуказанные предложения по оптимизации законодательных норм обуславливают необходимость формирования иной нормативной основы. Обеспечить осуществление указанных инициатив возможно только посредством реализации российской властью соответствующей политической воли. Внедрение предлагаемого инструментария позволит обеспечить комплексную оптимизацию всех нормативных положений. Совершенствование миграционного законодательства даст определенную политическую установку на правотворческий процесс, осуществляемый законодательными органами государственной власти Российской Федерации, подзаконное правотворчество органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере миграции.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Россия, в чем суть твоего бытия? - М., 1994. – 214 с.
2. Аверин А.Н., Максимов М.В., Чеченов Б.Р., Чеченов Х.Р. Правовое обеспечение государственной миграционной политики // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2019. - № 2 (105). - С. 105-110.
3. Аверин А.Н., Понеделков А.В., Воронцов С.А., Узденов Т.А. Взаимосвязь государственной национальной и миграционной политики // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2018. - № 4 (95). - С. 42-48.
4. Андрейцо С.Ю., Булатов Р.Б., Орловский Е.А. О необходимости совершенствования миграционной политики России в целях защиты прав человека // Миграционное право. - 2016. - № 3. - С. 30-34.
5. Андриченко Л.В. Конвенция «О статусе апатридов» и законодательство Российской Федерации в сфере правового статуса лиц без гражданства // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. - 2011. - № 11. - С. 94–102.
6. Андриченко Л.В. Проблемы развития законодательства Российской Федерации в сфере миграции // Юстиция. - 2007. - № 1. - С. 121 – 141.
7. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. – М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2019. – 392 с.
8. Апелляционное определение Московского городского суда от 16.06.2015 г. по делу № 33-20627 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
9. Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - Пенза, 2010. – 27 с.

10. Бардаков А.И. Управление миграцией в современной России: достижения и просчеты // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. - 2018. - Т. 23. - № 4. - С. 178-181.
11. Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. - М.: Проспект, 2013. - 392 с.
12. Белогорцев А.Н., Макарова Л.И. Правовые аспекты противодействия незаконной миграции и коррупции как угрозам национальной безопасности Российской Федерации // Закон и право. - 2018. - № 3. - С. 179-181.
13. Болгова В.В., Новопавловская Е.Е. Правомерные цели и принципы миграционной политики в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. - 2018. - Т. 1. - № 2. - С. 58-62.
14. Бугай Н.Ф. Реабилитация репрессированных граждан России (XX - начало XXI века): Книга-мониторинг. - М., 2006. – 260 с.
15. Василевская И.В. Миграционная политика в системе современного государственного управления // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2014. – № 3 (125). – С. 102–109.
16. Вишневский А.Г. Миграционная стратегия России и политика толерантности // Национальный психологический журнал. - 2011. - № 2(6). - С 90–97.
17. Волох В.А. Актуальные проблемы современной миграционной политики // Либерально-демократические ценности. - 2018. - Т. 2. - № 1. - С. 6-12.
18. Волох В.А. Совершенствование государственной политики в сфере миграции // Власть. - 2007. - № 10. - С. 89–91.
19. Гаштер А. Неписанные законы // Миграция. XXI век. - 2013. - № 5 (20). - С. 23-25.

20. Декларация ВС СССР от 14.11.1989 г. «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратила силу).
21. Декрет СНК РСФСР от 10.05.1922 г. «О выезде за границу граждан РСФСР и иностранцев» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
22. Декрет СНК РСФСР от 27.07.1918 г. «Об уравнении беженцев, остающихся в российском гражданстве, в отношении подведомственности с остальными гражданами Российской Республики» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
23. Дутов П.О. Актуальные вопросы конституционно-правового регулирования миграционной политики Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. - 2018. - № 4. - С. 35-38.
24. Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев (ETS № 107) (Заключено в г. Страсбурге 16.10.1980) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
25. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование внешней трудовой миграции в контексте интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза: проблемы и перспективы // Современное право. - 2019. - № 1. - С. 131 - 135.
26. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики. - Краснодар, 2007. – 310 с.
27. Жеребцов А.Н. Современные организационные и административно-правовые проблемы государственного управления миграцией населения // Общество и право. – 2017. – № 2 (60). – С. 200-204.
28. Завьялов А.В. Адаптация мигрантов в городской среде: новые условия жизни в старых городах // Урбанистика. - 2018. - № 3. - С 1–11.



- 29.Завьялов А.В. Актуальные вопросы государственного регулирования социальной адаптации мигрантов // Государственное управление. Электронный вестник. - 2019. - № 72. - С. 150-159.
- 30.Завьялов А.В. Мигранты в общественном мнении жителей Иркутской области // Социология. - 2018. - № 2. - С 104–107.
- 31.Закон РФ от 19.02.1993 г. № 4530-1 (ред. от 08.12.2020) «О вынужденных переселенцах» // Российская газета. – 1995. – 28 декабря. - № 247.
- 32.Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 (ред. от 08.12.2020) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. – 1993. – 10 августа. - № 152.
- 33.Зраева И.М. Конституционно-правовые основы миграционного учета в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2009. – 27 с.
- 34.Катаева О.В. Влияние реформирования миграционной системы Российской Федерации на формирование отечественной миграционной политики / Современные проблемы административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел. - Белгород, 2016. – 211 с.
- 35.Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.
- 36.Козлов В.Ф. Правовое регулирование миграционной безопасности в странах Западной Европы // Миграционное право. - 2017. - № 1. - С. 35-38.
- 37.Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (CETS № 197) (Заключена в г. Варшаве 16.05.2005) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
- 38.Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе

- общероссийского голосования 01.07.2020)[Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
39. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс (утратила силу).
40. Кырыкбаева Э.О. Понятие и виды миграции // Научный журнал Казахского национального педагогического университета имени Абая. Исторические и социально-политические науки. - 2011. - № 2 (25). - С. 15-19.
41. Леонидова Т.И. Содержание миграционной функции государства: теоретические аспекты // Миграционное право. - 2007. - № 1. – С. 43-47.
42. Лыткина Т.С. Государственное управление принудительной миграцией как способ освоения Севера России в 1930–1950-е гг. // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2016. – Т. XIX, № 1 (84). – С. 105-109.
43. Лялякин Ю.А. Конституционно-правовые основы регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Академия управления МВД России. - М., 2007. – 33 с.
44. Лялякин Ю.А. Некоторые особенности миграционных процессов, происходящих в России // Труды Академии управления МВД России. - 2007. - № 3. - С. 106–112.
45. Малахов В.С. Понаехали тут... Очерки о национализме, расизме и культурном плюрализме. - М.: Новое литературное обозрение, 2007. – 113 с.
46. Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. - М.: Юстицинформ, 2017. - 240 с.
47. Малышев Е.А. Миграция как объект правового регулирования: сущность, определение, классификация // Современная наука. Юридические науки. - 2016. - № 4. - С. 37-41.

48. Мамонтова Э.А. Незаконная миграция в России и вопросы обеспечения национальной безопасности // Миграционное право. - 2018. - № 4. - С. 25 - 29.
49. Миграция и преступность: сравнительно-правовой анализ: монография / Отв. ред. И.С. Власов, Н.А. Голованова. - М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012. - 496 с.
50. Моисеенко В. Исследование миграции в исторической перспективе // Миграция в России. 2000 - 2012: Хрестоматия: В 3 т. / Под общ. ред. И.С. Иванова; отв. ред. Ж.А. Зайончковская. - М., 2013. - Т. 1. - Ч. 3. - 880 с.
51. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в I квартале 2019 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie\\_upravlenija/guvm](https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm) (дата обращения: 03.03.2021 г.).
52. Новопавловская Е.Е., Молочков А.А. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: от правовой регламентации к реалиям правоприменительной практики // Вопросы российского и международного права. - 2016. - № 8. - С. 50-61.
53. Новопавловская Е.Е., Переверзев Е.А. Вопросы административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в практике конституционного судопроизводства // Бизнес. Образование. Право. - 2016. - № 4 (37). - С. 239-240.
54. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://pravorf.org/index.php/news/2907-o-kontseptsii-gosudarstvennoj->

- migratsionnoj-politiki-rossijskoj-federatsii-na-2019-2025-gody (дата обращения: 03.03.2021).
55. Определение Конституционного Суда РФ от 12.07.2006 г. № 264-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Косаревой Зои Андреевны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 6, частями первой и второй статьи 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // ВКС РФ. - 2006. - № 6.
56. Определение Санкт-Петербургского городского суда от 23.10.2013 г. № 33-17032 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
57. Основы миграционной политики: Учеб.-метод. пособие / Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. - М., 2010. – 460 с.
58. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2020 года с распределением по регионам [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/22689548/> (дата обращения: 15.03.2021 г.).
59. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2019 года с распределением по регионам [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения: 03.03.2021).
60. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-апрель 2019 года с распределением по регионам [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения: 03.03.2021).

61. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 2017 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 03.03.2021).
62. Пасько Е.А. Колонизационная политика России (вторая половина XVIII - первая четверть XIX вв.): Дис. ... канд. ист. наук. - Ростов н/Д, 2003. – 213 с.
63. Петрова О.В. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации в свете новых изменений // В сборнике: Правоохранительная деятельность органов внутренних дел в контексте современных научных исследований Материалы международной научно-практической конференции. Составитель Э. Х. Мамедов. - 2019. - С. 577-580.
64. Полюшкевич О.А. Представления о социальной защищенности жителей России и Португалии // Социологические исследования. - 2012. - № 12(344). - С. 66–71.
65. Попов Л.В. Соотношение международно-правового регулирования миграции и права международной безопасности // Международное публичное и частное право. - 2018. - № 6. - С. 10 - 12.
66. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 г. «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. – 2012. – 13 декабря. - № 287.
67. Постановление Верховного Совета СССР от 07.03.1991 г. № 2013-1 «Об отмене законодательных актов в связи с Декларацией Верховного Совета СССР от 14 ноября 1989 года «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратило силу).
68. Постановление Губернатора Самарской области от 10.04.2014 г. № 86 (ред. от 02.03.2020) «Об областной межведомственной комиссии по вопросам внешней трудовой миграции» (вместе с «Положением об

- областной межведомственной комиссии по вопросам внешней трудовой миграции») // Волжская коммуна. – 2014. – 15 апреля. - № 95(28947).
69. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.05.2017 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе» // СЗ РФ. - 2017. - № 23. - Ст. 3473.
70. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.05.2018 № 21-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 3 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Социалистической Республики Вьетнам Нгуен Чонг Хая» // СЗ РФ. - 2018. - № 23. - Ст. 3388.
71. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.01.1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1998. - № 3. - Ст. 429.
72. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2016 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» // СЗ РФ. - 2016. - № 9. - Ст. 1308.
73. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.07.2017 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с

- жалобами граждан США Н.Д. Вордена и П.Д. Олдхэма» // СЗ РФ. - 2017. - № 31. - Ст. 4984.
74. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А.В. Воробьева» // СЗ РФ. - 2011. - № 27. - Ст. 3991.
75. Постановление Правительства РФ от 01.03.1993 г. № 173 «Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратило силу).
76. Постановление Правительства РФ от 05.01.2015 г. № 4 (ред. от 30.11.2016) «Об утверждении Правил формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. - № 2. – Ст. 517.
77. Постановление Правительства РФ от 06.08.2015 г. № 813 (ред. от 21.08.2020) «Об утверждении Положения о государственной системе миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность» // СЗ РФ. – 2015. - № 33. – Ст. 4843.
78. Постановление Правительства РФ от 14.02.2007 г. № 94 (ред. от 30.11.2016) «О государственной информационной системе миграционного учета» // СЗ РФ. – 2007. - № 8. – Ст. 1012.
79. Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 г. № 9 (ред. от 07.03.2019) «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. - № 5. – Ст. 653.

80. Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 г. № 327 «О Республиканской долговременной программе «Миграция»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратило силу).
81. Постановление Правительства РФ от 26.03.1992 г. № 193 «Вопросы Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратило силу).
82. Постановление Правительства РФ от 30.09.2000 г. № 740 (ред. от 28.07.2005) «Об утверждении положения о Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратило силу).
83. Постановление Правительства Самарской области от 19.06.2012 г. № 278 (ред. от 07.10.2020) «О министерстве труда, занятости и миграционной политики Самарской области» (вместе с «Положением о министерстве труда, занятости и миграционной политики Самарской области») // Волжская коммуна. – 2012. – 21 июня. - № 214(28142).
84. Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 30.05.1968 г. «О порядке применения в отношении граждан СССР - турок, курдов, хемшилов и азербайджанцев, проживавших ранее в Грузинской ССР, статьи 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 апреля 1956 года и статьи 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 31 октября 1957 года» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратило силу).
85. Постановление Совмина СССР от 28.08.1974 г. № 677 «Об утверждении Положения о паспортной системе в СССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратило силу).
86. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 10.09.1926 г. «О льготах крестьянскому населению по землеустройству и переселению» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратило силу).



87. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27.12.1932 г. «Положение о Главном управлении рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ СССР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратило силу).
88. Потапенкова И.В. Государственное управление в сфере миграции: сущность и особенности реализации // Вестник экономической безопасности. - 2018. - № 2. - С. 227-230.
89. Пресс-релиз ООН [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide\\_totals2013.pdf](http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide_totals2013.pdf). (дата обращения: 03.03.2021).
90. Приказ МВД России от 13.12.2019 г. № 940 (ред. от 14.02.2020) «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации») [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
91. Приказ МВД России от 24.04.2018 г. № 249 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами и лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

92. Приказ МВД России от 30.07.2019 г. № 514 (ред. от 24.03.2020) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, предоставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
93. Приказ МВД России от 30.09.2017 г. № 752 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
94. Приказ МВД РФ от 15.05.2002 г. № 445 «Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
95. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования регулирования вопросов привлечения и использования иностранной рабочей силы» (подготовлен Минтрудом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 22.05.2018) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

96. Прудников А.С. Пути совершенствования законодательства в сфере миграции // Административное право и процесс. - 2018. - № 8. - С. 37 - 39.
97. Прудникова Т.А. История становления и практика правового регулирования миграционных процессов в России // Lex russica. - 2013. - № 9. - С. 932-937.
98. Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 г. № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратило силу).
99. Распоряжение Правительства РФ от 04.07.2017 г. № 1418-р (ред. от 03.11.2020) «Об утверждении Концепции формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по формированию и ведению единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации») // СЗ РФ. – 2017. - № 29. – Ст. 4390.
100. Распоряжение Правительства РФ от 22.02.2019 г. № 265-р (ред. от 03.11.2020) «О плане мероприятий по реализации в 2019 - 2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // СЗ РФ. – 2019. - № 9. – Ст. 869.
101. Регент Т.М. Миграция в России: проблемы государственного управления. - М., 1999. – 270 с.
102. Рошин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. - М., 2008. – 440 с.
103. Рыбаковский Л.Л. Динамика населения России и ее компоненты в 2001–2025 гг. // Социологические исследования. - 2011. - № 12. - С. 43–49.
104. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. - М., 1987. – 360 с.

105. Рыжих В.А. МВД России в механизме реализации государственной миграционной политики // Вестник Белгородского юридического института МВД России. - 2018. - № 3. - С. 78-81.
106. Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. - М., 2007. – 230 с.
107. Рязанцев С.В., Письменная Е.Е. Внешняя миграционная политика России: социально-правовой аспект // Миграционное право. - 2018. - № 2. - С. 23-28.
108. Рязанцев С.В., Тер-Акопов А.А., Письменная Е.Е., Храмова М.Н. Сценарии развития миграционной ситуации в ЕАЭС в условиях усиления экономической интеграции // Аналитический вестник. - 2017. - № 19 (676). - С. 14-19.
109. Сандугей А.Н. О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации // Административное право и процесс. - 2016. - № 11. - С. 25-28.
110. Сандугей А.Н. Правовые и организационные проблемы обеспечения миграции населения при чрезвычайных ситуациях: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2008. 118 с.
111. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 06.02.2020) // СЗ РФ. – 1996. - № 1. – Ст. 16.
112. Симонова С.В. Воссоединение семей как вектор современной миграционной политики: проблемы внедрения и перспективы совершенствования // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 4. - С. 53 - 61.
113. Социальные факторы и особенности миграции населения СССР / Под ред. Л.Л. Рыбаковского, В.Я. Чуракова. - М., 1978. – 260 с.
114. Торенко А.Н. Генезис организационно-управленческих основ системы регулирования миграционных процессов в Российской Федерации // Социальная политика и социология. - 2017. - Т. 16. - № 5 (124). - С. 152-156.

115. Тюменцева Г.И. Миграционная политика: проблемы, противоречия, решения // Вестник Челябинского государственного университета. Политические науки. Востоковедение. - 2014. - № 14(343). - С. 47–54.
116. Тюрин А. Русские - успешный народ. Как прирастала русская земля. - СПб., 2012. – 313 с.
117. Тюркин М.Л. Миграционная политика в Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. - М.: Зимогляд, 2009. – 380 с.
118. Указ Президента РСФСР от 10.11.1991 г № 187 «О Министерстве труда и занятости населения РСФСР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
119. Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. – 2016. - № 15. – Ст. 2071.
120. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. - № 11. – Ст. 945.
121. Указ Президента РФ от 09.10.2007 г. № 1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. – 2007. - № 42. – Ст. 5009.
122. Указ Президента РФ от 14.06.1992 г. № 626 (ред. от 09.08.2000) «О Федеральной миграционной службе России» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
123. Указ Президента РФ от 16.10.2001 г. № 1230 (ред. от 15.01.2013) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
124. Указ Президента РФ от 17.05.2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).

125. Указ Президента РФ от 22.06.2006 г. № 637 (ред. от 12.05.2020) «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») // СЗ РФ. – 2006. - № 26. – Ст. 2820.
126. Указ Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // СЗ РФ. – 2018. - № 45. – Ст. 6917.
127. Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2016. - № 1 (Ч. II). – Ст. 212.
128. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 27.12.1943 г. «О ликвидации Калмыцкой АССР и образовании Астраханской области в составе РСФСР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
129. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28.08.1941 г. «О переселении немцев, проживающих в районах Поволжья» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. (утратил силу).
130. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. - № 42. – Ст. 5005.
131. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. - № 40. – Ст. 3822.
132. Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. – 1996. - № 34. – Ст. 4029.

133. Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. - № 30. – Ст. 3285.
134. Федеральный закон от 19.02.1993 г. № 4528-1 (ред. от 08.12.2020) «О беженцах» // Российская газета. – 1997. – 03 июня. – № 126.
135. Федеральный закон от 24.05.1999 г. № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. – 1999. - № 22. – Ст. 2670.
136. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. - № 30. – Ст. 3032.
137. Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ – 2002. - № 22. – Ст. 2031.
138. ФМС: соотечественникам за рубежом стало проще вернуться на родину // РИА Новости [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://ria.ru/interview/20130513/936890025.html> (дата обращения: 27.05.2019 г.).
139. Хабриева Т.Я. Миграционное право России. Теория и практика. – М., 2008. – 290 с.
140. Червонюк В.И. Систематизация миграционного законодательства: основоположения системного характера действия (концептуальные предпосылки, конституционные цели и ценность // Международный журнал конституционного и государственного права. - 2018. - № 3. - С. 14-19.
141. Юрченко В., Просвирина О. Золотова середина. Почему реформы МВД ждали и в силовом, и в экономическом блоках // Новая газета. - 2016. - 5 апреля.
142. Chupryna O.O. Research of the market of work in frontier regions as factor of labour migration // Бизнесинформ. - 2012. - № 5. - С. 106-109.

143. Gurieva L.K. The role of intellectual work migration solving the problems of competitive economy development // Научный альманах стран Причерноморья. - 2016. - № 1 (5). - С. 30-33.
144. Ravenstein E.G. The Laws of Migration // Journal of the Statistical Society of London. Vol. 48. - 1885. - No. 2. - P. 167–235.
145. Shevel O. The Politics of Citizenship Policy in New States // Comparative Politics. - 2009. - Vol. 41. - No. 3. -P. 273–291.
146. Tilikina N. Study of forced migration as a major reason for internal and external migration in Ukraine // Eureka: Social and Humanities. - 2016. - № 4 (4). - С. 23-28.
147. Yan A., Louis M.R. The migration of organizational functions to the work unit level: buffering, spanning, and bringing up boundaries // Human Relations. - 1999. - T. 52. - № 1. С. 25-47.