

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

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**СОВРЕМЕННОЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.05.01 Правовое обеспечение
национальной безопасности
очной формы обучения, группы 01001313
Цапкова Дмитрия Викторовича

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
доцент
Новикова А.Е.

Рецензент:

БЕЛГОРОД 2018

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы состоит в том, что происходящие в настоящее время кардинальные политические и экономические изменения в государствах Центральной и Восточной Европы, обусловили новые мощные миграционные потоки.

Европа стала свидетелем самого крупного с конца второй мировой войны передвижения людей – свои страны покинули 1,3 млн. человек. Миграционные потоки достигли такой интенсивности, что связанные с ними перемены можно характеризовать как самую настоящую революцию.

В Западной Европе все большее число мигрантов прибывает из Северной Африки, Юго-Восточной Азии, Восточной Европы и бывшего Советского Союза в поисках политического убежища или экономических возможностей, что породило в ряде стран резко отрицательную реакцию против мигрантов. Вызывает особое беспокойство и нелегальная миграция.

В связи с тем, что их масштабы возрастают, они становятся одним из факторов международной и внутригосударственной напряженности. Это положение очевидно может сохраниться в той или иной степени, и в будущем.

Последствия миграционных процессов проявляются как в политической, социальной, экономической, так и культурно-психологической сферах.

К числу наиболее значимых последствий миграционных процессов можно отнести – изменение ситуации на рынке труда, конфликты в местах компактного расселения мигрантов, воздействие миграции на этническую и социальную структуры населения.

Так, можно согласиться с мнением К. Аннана о том, что миграция одна из серьезнейших проблем, стоящих перед нашим миром в настоящее время. Правительствам и международным организациям необходимо прилагать

больше усилий по реализации множества благ, которые она несет, и разрешению трудностей, которые она может вызывать¹.

Одной из первостепенных задач мирового сообщества выступает усовершенствование нормативно-правовой базы, которая должна более детально урегулировать миграционные процессы, следствием чего станет повышение эффективности управления миграционными отношениями.

Такие страны, как Великобритания, Франция и Германия уже сейчас имеют значительный опыт правового регулирования по привлечению высококвалифицированных специалистов через систему балльного отбора и въездных квот, трудоустройства и обустройства иммигрантов, а также по приему беженцев и лиц, ищущих убежище.

В этой связи следует отметить, что в этих странах разработаны и эффективно используются методы и механизмы борьбы с нелегальной миграцией, на государственном уровне признана необходимость и целесообразность государственной и общественной поддержки интеграции иммигрантов.

К сожалению, действующее законодательство в данной сфере несовершенно, оно не соответствует тем проблемам, с которыми сталкивается государство в связи с миграцией.

Для того чтобы усовершенствовать отечественное законодательство, необходимым является исследование законодательных актов зарубежных стран, которые накопили большой опыт по правовому регулированию миграционных отношений.

В первую очередь, к ним относятся страны Европейского Союза, так как именно они традиционно принимают на своей территории большое количество мигрантов, имеется определенный опыт в правовом регулировании и управлении миграционными процессами².

¹ <https://www.un.org/sg/ru/content/kofi-annan> (дата обращения 11.04.2018 г.).

² В Германии иммигрантами являются 19,8 % всего населения страны и более 10 % процентов экономически активного населения, во Франции - соответственно 16,4 и 6,7 %, в Великобритании – 3,3 и 3,4 % // Европа. 2015. № 8 (53).

Так как в отечественной юридической науке миграционные процессы исследованы недостаточно полно, необходимым является обращение к зарубежному опыту, что поможет в решении многоплановой, сложной и во многом универсальной проблемы, какой является миграция. Её правовой анализ будет способствовать выработке научно-обоснованной государственной миграционной политики Российской Федерации.

Объектом выпускной квалификационной работы выступают общественные отношения, связанные с регулированием миграционных процессов в странах Европейского Союза и Российской Федерации.

Предметом выпускной квалификационной работы выступили нормативно-правовые основы, опосредующие общественные отношения, связанные с миграционными процессами в Российской Федерации и ряде стран Европейского Союза.

Целью выпускной квалификационной работы явилось исследование опыта международно-правового регулирования миграционной политики, направленной на установление и расширение сотрудничества Российской Федерации и стран Европейского Союза в области регулирования миграционных процессов, а также совершенствование правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

Для достижения данной цели поставлены и решены следующие **задачи:**

- определить понятие миграции и раскрыть генезис миграционных процессов;
- дать характеристику международно-правового регулирования миграционных процессов и норм европейского права;
- рассмотреть порядок формирования миграционной политики в странах Европейского Союза;
- исследовать становление и развитие миграционной политики России.

Теоретическую основу выпускной квалификационной работы составили труды российских ученых по общим вопросам миграции и миграционной политики в зарубежных странах, а именно О.Д. Воробьевой, М.Б. Денисенко, Ж.А. Зайончковской, В.А. Ионцева, И.В. Ивахнюк, О.Б. Осколковой, И.Б. Орловой, Т.М. Регент, Л.Л. Рыбаковского, С.В. Рязанцева, А.П. Судоплатова, А.В. Топилина, Е.В. Тюрюкановой, И.Г. Ушкалова, И.П. Цапенко и др.

Широко использованы научные работы, которые посвящены проблемам миграции и миграционных процессов с точки зрения международного права, таких зарубежных специалистов, как Р. Брей, Х.-П. Гассер, Г.С. Гудвин-Гилл, К. Ленаертс, Ж. Пикте, Т. Хартли.

Методологической основой выпускной квалификационной работы явилась совокупность используемых автором общенаучных, частно-научных и специальных методов познания правовой действительности, которые были выработаны наукой и получили свое признание на практике.

В работе применялся метод диалектики, являющийся общенаучным методом, метод анализа, формально-логический, социологический, функциональный, структурный и иные методы.

Нормативной базой выпускной квалификационной работы послужили следующие нормативно-правовые акты: Всеобщая Декларация прав человека 1948 г., международные пакты об экономических, социальных и культурных правах, а также о гражданских и политических правах 1966 г.

В исследовании также были использованы нормы российского законодательства, касающиеся миграции и миграционных процессов.

Структура и объем работы определены предметом исследования и логикой изложения материала. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, объединяющих 4 параграфа, заключения и списка использованных правовых источников и литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ И ИХ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

§ 1. Понятие миграции и генезис миграционных процессов

Миграция с латинского «lat – migration» – перемещение людей, связанное преимущественным образом, с изменением места жительства и места работы¹.

Миграционные процессы являются одной из важнейших проблем государства. Миграцию не стоит рассматривать как простое перемещение людей через государственные границы. Это довольно сложный процесс глобализации, который нуждается в обстоятельном научном осмыслении.

Не случайно миграцию юристы и политики справедливо считают сложным, но необходимым общественным явлением, характеризующимся закономерностью, являющимся естественным процессом, который происходит в обществе.

В этой связи целесообразно отметить, что в научной литературе нет единого подхода к пониманию понятий «миграция» и «миграционные процессы».

Как, нам представляется, основной причиной отсутствия единства понимания исследуемых феноменов выступает широкая сфера их применения, поэтому ученые подчеркивают важные с их точки зрения аспекты.

В отечественной и зарубежной научной литературе можно выделить несколько подходов к пониманию «миграции».

Понятие миграция нашло широкое применение в различных областях науки. Демографы под миграцией понимают перемещение людей из одного населенного пункта в другой, в связи с переменой места жительства на более или менее длительное время². Ученые экономисты и социологи используют следующие определение: «Миграцией населения называется процесс

¹ Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2017.

² Балашова Т. Миграция и демография как неотложные направления развития приоритетных национальных проектов // Миграционное право. 2017. № 7. С. 19-21.

перемещения людей через границы тех или иных территорий со сменой навсегда или на более менее длительное время постоянного места жительства либо с регулярным возвращением к нему»¹.

В рамках экономики предприятия миграция рассматривается как вид движения населения, имеющий общественную значимость².

Можно согласиться с мнением известного юриста Рудольфа фон Иеринга, который писал в XIX веке о том, что жизнь народов – это и общение, и взаимодействие, система влияния друг на друга, причем как дружественных, так и враждебных, это и возможность заимствования, присвоения, сообщения, обмена опытом – а отнюдь не изолированное состояние отдельного народа и государства. Это относится и к материальному миру, и к духовному, и к правовому...³.

В ходе детального изучения понятия и сущности миграционных процессов данное высказывание представляется актуальным, так как миграционные процессы охватывают широкий спектр различного рода общественных проблем, влияют на социальную, экономическую и политическую жизнь государства.

Миграционными процессами принято считать любые территориальные перемещения населения. При этом они могут быть связаны с пересечением внешних или внутренних границ административно-территориальных образований с целью смены постоянного места жительства, а также временного пребывания на территории по различным причинам (для осуществления учебы или трудовой деятельности, вследствие вынужденного перемещения и др.) на период, определенный законодательством страны.

По своей природе миграция стала извечным и повсеместным условием существования человека. Проблема перемещения населения уже с античных времен интересовала и юристов, и историков. Не осталась эта проблема и без внимания философов: право на свободу передвижения было сформулировано

¹ Зайончковская М. Миграционная ситуация в современной России // Человек и труд. 2010. № 6. С. 48.

² Калашников С. Развитие рынка труда // Человек и труд. 2008. № 5. С. 41.

³ Иеринг Р. Дух римского права на различных ступенях его развития. Часть первая. СПб, 1875.

в работах Аристотеля и Пуффендорфа – известных представителей естественной школы права.

В XVI в. Гуго Гроций – известный голландский ученый и юрист, высказал мнение о том, что людям свойственно «стремление к передвижению», и необходимым в данной ситуации он считал право людей просить убежища в другой стране¹.

Целесообразно отметить, что он сам был вынужден из-за своих политических взглядов скитаться по чужим странам.

До сих пор ученые так и не пришли к единому мнению о понятии миграции населения.

Причиной тому может служить тот факт, что виды, формы и последствия миграции человечества в различные периоды истории существенно отличались. Развитие общества и государства, а, следовательно, и научного знания, способствуют появлению новых подходов, взглядов на сущность миграции, появляются новые методы ее исследования, новые дефиниции для ее обозначения.

В XIX в. проблемам миграции ученые начинают уделять большее внимание, появляются различные концепции ее исследования. Е.Г. Равенштейн был одним из первых исследователей в этой области, он же является автором одиннадцати миграционных законов, которые были сформулированы на основе опыта Великобритании и Северной Америки. Е.Г. Равенштейн считал миграцию «непрерывным процессом, постоянным или временным изменением местожительства человека»².

В дальнейшем сформулированные им выводы модифицировались, проверялись на практике, и стали для многих ученых, занимающихся

¹ Волков С. Этические аспекты политико-правовой доктрины Гуго Гроция // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Гуманитарные и общественные науки. 2016. № 1 (239). С. 132

² Самофалова Е. Особенности изучения образовательной миграции в работах зарубежных авторов // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2015. № 1 (29). С. 45

вопросами миграции населения, основой для исследований и создания миграционных моделей.

Представляет особый интерес определение миграции, которое дается в многоязычном демографическом словаре (французская версия, ООН 1981 г.): «Миграция (миграционное движение) – это территориальные перемещения населения или индивидуумов, в результате которых изменяется их место жительства. Под это определение не подпадают кочевники, не имеющие зарегистрированного места жительства. Для выделения временных перемещений населения вводится временной критерий – время отсутствия, откуда данный индивидуум выехал или время присутствия в месте, куда данный индивидуум выехал»¹.

В 1880-х гг. в России начинается переселение в Сибирь, на Дальний Восток и в Среднюю Азию. Этот процесс не мог остаться без внимания ученых.

Именно вторая половина XIX в. – это начало основательного исследования миграции населения в качестве направления науки в России. Появляются первые работы А.А. Кауфмана, Н.П. Огановского, Н.М. Ядринцева и др., в которых переселение рассматривается как исторический процесс.

В конце XX в. из демографии выделяется отдельная наука – миграциология, которая изучает не только общие закономерности движения населения, но и их причины, виды, формы и способы. Миграциология, как наука, занимается изучением миграционного движения населения, которое в частности обусловлено социально-экономическими отношениями².

С течением времени понятие миграции изменялось. Например, Л.Л. Рыбаковский дает следующее определение: «Миграционный процесс – это сложное действие, основывающееся на множестве событий, влекущих за собой смену места жительства. Этот процесс состоит из взаимодействия двух

¹ Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: Учеб. пособие. М.: Издательство РГСУ; Академический Проект, 2017.

² Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хорев Б.С. Миграциология. М.: Издательство МГУ, 1989.

потоков: выбытия населения из одной местности (пункта) и прибытия туда мигрантов из других местностей (пунктов)»¹.

Интерес представляет также монография М.Л. Тюркина «Миграционная система России», где миграционный процесс рассматривается с правовой точки зрения как совокупность правовых нормативных отношений при проектировании и территориальном перемещении людей, которая обусловлена государственным регулированием, реализацией личных и общественных интересов и, как правило, влечет за собой приобретение людьми нового правового статуса.

Миграционный процесс рассматривается им в качестве целенаправленного, согласованного функционирования структур управления, права, информатизации и обеспечения при проектировании и территориальном перемещении людей, обусловленного нормами национального законодательства, реализацией как личных, так и общественных интересов и, как правило, влекущее приобретение ими нового правового статуса².

Проанализировав научные работы зарубежных и отечественных ученых, посвященных миграции, можно выделить ряд стандартных признаков миграции:

- пересечение государственных границ или административно-территориальных образований, а также внутрипоселенные перемещения;
- установление временных сроков, на которые переселяются субъекты миграции (более или менее продолжительный);
- наличие или отсутствие причин или целей переселения.

На основании этих признаков можно предложить следующее авторское определение миграции. Это территориальное перемещение лиц, имеющее социально-правовую основу, связанное с пересечением внешних и внутренних административно-территориальных границ с целью изменения постоянного

¹ Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). М., 2013.

² Тюркин М.Л. Миграционная система России. Монография. М.: Издательский дом «Стратегия», 2015.

места жительства или временного пребывания на определенной территории, и регламентированное национальным законодательством государства и общепризнанными принципами и нормами международного права.

За всю историю изучения миграции и миграционных процессов учеными применялись различные методы и подходы: исторический, политический, экономический, демографический, юридический.

Исторический метод помогает узнать историю миграционного движения, собственно историческое направление (объясняющее роль и значение миграции для отдельных государств, регионов и мира в целом), историю развития и изменения научных взглядов на миграцию. Исторический подход широко принимается во внимание при анализе миграции в рамках многих других подходов, он находится в тесной взаимосвязи с ними.

Политическое направление рассматривает миграцию как способ взаимодействия между государствами, предполагающий передачу юрисдикции – мигранты приобретают гражданство другой страны, и наделяются правами и обязанностями уже в связи с ее законами. Мир рассматривается как множество индивидов, которые реализуют свое право выбора места жительства, желают повысить свое благосостояние путем приобретения гражданства другой страны.

Целью различных государств является эффективное решение задач по контролю за въездом и выездом индивидов, а также установлению подданства и законов о натурализации.

Экономический подход изучает как внешние, так и внутренние трудовые миграции. Смысл экономического подхода заключается во взаимодействии экспорта капитала и рабочей силы.

Так, А. Смит выступал за совершенно беспрепятственное международное передвижение капитала, товаров и рабочей силы, с тем

чтобы «рыночные силы могли максимально способствовать экономическому развитию и сокращению бедности»¹.

Юридическое направление помогает определить правовой статус человека и гражданина на основании действующих международных и внутригосударственных нормативно-правовых актов.

Суть правоведаческого направления состоит в изучении и разработке правовых норм, направленных на регулирование основных прав и обязанностей мигрантов, а также на разработку основных определений, характеризующих правовой статус личности (беженец, лица, ищущие убежище и т.п.).

Правовое регулирование миграционных процессов охватывает широкий спектр общественных вопросов: права и обязанности мигрантов, их личный статус, способы приобретения гражданства, визовый режим въезда и выезда, депортация, судебная защита прав мигрантов и, что наиболее важно – соблюдение и защита права на свободу передвижения и выбор места жительства.

Данное право в юридической форме впервые было провозглашено королем Англии Иоанном Безземельным 15 июня 1215 г. в Великой хартии вольностей. Документ, который состоял всего из 49 статей, регламентировал права и свободы мигрантов с соблюдением следующего принципа: «Каждому пусть впредь будет позволено выезжать из нашего королевства и возвращаться в полной безопасности по суше и по воде, лишь сохраняя верность нам»².

Это положение нашло в дальнейшем отражение в различных внутригосударственных и международно-правовых актах. В первую очередь к ним относится Всеобщая декларация прав человека 1948 г., заложившая

¹ Миграция населения. Вып.1: Теория и практика исследования. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2015.

² Петрушевский Д.М. Великая хартия вольностей и конституционная борьба в английском обществе во второй половине XIII века. М.: Изд. Сабашниковых, 1918.

правовую основу урегулирования многих международных, в том числе и миграционных процессов¹.

Все вышеизложенное позволяет нам сформулировать следующее определение правового регулирования миграционных процессов. Это совокупность внутригосударственных и межгосударственных правовых норм, которые направлены на регулирование общественных отношений, возникающих в процессе свободного территориального передвижения, гарантирующих защиту прав и свобод человека и гражданина, а также утверждающих в связи с этим определенную систему государственной власти.

В теории права традиционно различают внутреннюю и внешнюю миграцию.

Внутренняя миграция осуществляется в рамках территории одного государства, место въезда и выезда не выходит за рамки государственных границ, а предполагает пересечение границ только данного государства.

Внешнюю миграцию часто называют иммиграцией или эмиграцией – в зависимости от направления или места въезда и выезда мигрантов.

Международный демографический словарь (французская версия, ООН 1981 г.) под мигрантом предлагает понимать лицо, индивидуума, принимающего решение мигрировать совершенно свободно, самостоятельно, на основании «личного удобства», без вмешательства внешних принуждающих факторов.

Данный термин свободно применяется ко всем лицам, переезжающим в другой район, регион или страну в целях улучшения условий жизни, как материальных, так и социальных, а также для создания лучших перспектив для себя или своей семьи»².

На основании этого можно сделать вывод о том, что субъектом права является мигрант – физическое лицо, индивидуум, человек, сменивший свое

¹ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1977. Вып. XXXI. С. 97-106.

² Национальная социологическая энциклопедия // <http://voluntary.ru/termin/migrant.html>

место жительства временно или постоянно и поселившийся в другом районе, регионе или государстве в соответствии с миграционным законодательством.

В широком смысле мигрант – это население, в узком смысле принято рассматривать эмигрантов, осуществляющих внешнюю миграцию, и иммигрантов, который осуществляют переселение в пределах своей страны.

С точки зрения правового статуса мигранта миграционные процессы могут быть законными или незаконными.

Законная миграция предполагает свободное перемещение лиц по их собственному выбору или волеизъявлению (добровольная или вынужденная миграция) на основании законодательства, как в пределах одного государства, так и с пересечением межгосударственных границ.

Незаконная миграция, в отличие от законной, предполагает, что въезд на территорию страны, пребывание и выезд с ее территории собственными гражданами, гражданами других государств или апатридами был осуществлен с нарушением миграционного законодательства, призванного регулировать порядок въезда, пребывания, выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового статуса и положения во время нахождения на территории государства.

В общем виде исследуется население в целом, а конкретном – мигранты.

Население представляет собой совокупность людей, которые проживают на территории конкретного государства и подчинены его юрисдикции. Любое государство состоит из граждан своего государства; иностранцев; лиц с двойным гражданством (бипатриды), лиц без гражданства (апатриды)¹.

Отметим, что в национальных законодательствах зарубежных стран правовой статус мигранта определяется, как иностранное лицо, беженец, лицо без гражданства и др., въезжающее на территорию государства нового места проживания.

¹ Международное публичное право: Учебник. / под ред. К.А. Бекяшева. М., 2013.

В США, Канаде, Франции, Германии, Великобритании мигрант понимается как лицо, принадлежащее к гражданству другого государства, или как лицо без гражданства, т.е. относится к категории иностранцев.

В Конституциях США (14 поправка), Канады (ст. 7), Основной закон Федеративной Республики Германии (ст. 2), содержатся специальные нормы, в которых указывается, что иностранцы, находящиеся в стране, имеют все права и обязанности по конституции этого государства, кроме тех, для получения которых необходимо быть гражданином данного государства¹.

Правовой статус иностранцев нередко регламентируется не только положениями Конституции, но и специальными законами.

Для французского миграционного законодательства характерно следующее: мигрантом считается «иностранец» – лицо, которое не имеет французского подданства, при этом либо обладает гражданством другого государства, либо не имеет вообще никакого гражданства, т.е. является апатридом, и приезжает во Францию с целью обустройства на длительный и/или краткосрочный период времени.

В Великобритании существует специальный закон, принятый в 2002 г. «О гражданстве, иммиграции и политическом убежище», в котором мигрантом признается лицо, не имеющее гражданства Соединенного Королевства².

В 1993 г. Конституция Российской Федерации в ч. 3 ст. 62³ определила правовое положение в России иностранных граждан и лиц без гражданства. В отечественном миграционном законодательстве понятие иммигрант не содержится.

¹ Конституции зарубежных государств // <http://library.khpg.org/files/docs/1398678879.pdf> (дата обращения 11.04.2018 г.).

² Британское право и иммиграции // https://www.bbc.com/russian/uk/2015/06/150625_uk_immigration_law_history (дата обращения 11.04.2018 г.).

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31.

Тем не менее, в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года закреплены понятия «иностранец» и «лицо без гражданства»¹.

Согласно Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранцем признается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства, а лицо без гражданства – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что единого, отраженного в миграционных законах различных стран, понятия «мигрант» пока не существует.

В Германии, например, в первую очередь при определении гражданства иммигранта принимают во внимание его национальность, происхождение, принадлежность к этнической группе, в римском праве это основание называется *jus sanguinis*, а во Франции и Великобритании при определении гражданства лица основным критерием выступает место его рождения (принцип *jus soils*).

Итак, подводя итог, можно сделать следующие выводы.

Миграция – это законное или незаконное территориальные перемещения населения или индивидуумов, в результате которых изменяется их место жительства.

Миграционные процессы – это территориальное перемещение лиц, связанное с пересечением внешних (государственных) границ. Основная цель миграции – изменение постоянного места жительства или временного пребывания. Причины миграции бывают различные, миграция может быть вынужденной, обусловленной политическими, экономическими,

¹ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

экологическими факторами и добровольная миграция – экономическими причинами и факторами¹.

Миграция урегулирована нормами Основных Законов стран, а также иными, специальными нормами, предусмотренными для осуществления данного регулирования в конкретной стране. Регулирование осуществляется с учетом общепризнанных принципов и норм международного права.

В качестве основных признаков миграции выделяют:

- обязательное пересечение мигрантом внешних или внутренних границ государства;
- как постоянное, так и временное пребывание на территории государства или административного образования должно осуществляться с соблюдением требований законодательства.
- в соответствии с национальным законодательством и общепризнанными принципами, нормами международного права;
- наличие целей и причин, которые способствовали миграции.

Миграционное законодательство принято рассматривать как совокупность отечественных и международных правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с реализацией гражданами различных государств и лиц без гражданства права на свободное передвижение.

Миграционное законодательство предусматривает меры и способы защиты прав и свобод мигрантов, что предполагает необходимость наличия определенной системы органов государственной власти.

Субъектом права миграционных процессов всегда является мигрант. Мигрант – физическое лицо, временно или постоянно сменившее свое место жительства и поселившееся в другой стране, или в своей же, но в другом

¹ Матвеева Т.Д. Международно-правовые аспекты современных миграционных процессов // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / под ред. д.ю.н. В.М.Баранова. Нижний Новгород, 2016.

районе или регионе в соответствии с миграционными нормами, предусмотренными законодательством данного государства.

С точки зрения правового статуса миграционные процессы принято делить на законную и незаконную миграцию. Правовое регулирование миграционных процессов рассматривается как совокупность внутригосударственных и межгосударственных правовых норм, регулирующих общественные отношения в процессе свободного передвижения, защиту прав и свобод человека и гражданина и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти¹.

Иностранец в законодательстве зарубежных стран – это лицо, имеющее гражданство другого государства и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Государственная миграционная политика представляет собой совокупность правовых, социальных, экономических, информационных, культурных, образовательных, организационных и иных мер, осуществляемых органами государственной власти и направленных на создание условий, которые смогли бы гарантировать лицам возможность реализации своих конституционных прав, в частности права на свободное передвижение. Миграционная политика ставит своей задачей достижение необходимого баланса между интересами государства и мигранта как личности.

Таким образом, можно констатировать, что миграционная политика направлена на правовое регулирование общественных отношений, которые возникают в связи с пересечением границ.

Основные цели и приоритетные направления миграционной политики находят свое отражение в национальном законодательстве.

¹ Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. Монография. М.: Внешторгиздат, 2005.

§ 2. Международно-правовое регулирование миграционных процессов и нормы европейского права

Исследование вопросов международно-правового регулирования миграционных процессов и особенностей их развития в теоретическом, и в практическом аспектах имеет важное значение особенно в настоящее время, когда проблемы разрешения национальных отношений во всем мире выдвинулись на первый план.

Специфика права Европейского Союза заключается в наличии самостоятельных источников и принципов, большой практики и решений Суда Европейских Сообществ.

Таким образом, право Европейского Союза (далее – ЕС), как сложной и непростой формы объединения государств Европы, образует самостоятельную правовую систему, отличную от международного права¹.

По мнению профессора Ю.Д. Ильина Европейский Союз – это, по сути, межгосударственное образование особого типа, с тенденцией перехода в унитарное государство новой формации².

Таким образом, можно говорить о существовании регулирования миграции на уровне ЕС, которое соответствует нормам и принципам международного права.

Международное сотрудничество государств в области прав человека протекает в форме утверждения стандартов в отношении правового статуса индивида и принятия государствами обязательств придерживаться данных стандартов в рамках внутреннего законодательства³. Есть необходимость детально изучить международные документы, в которых содержатся нормы, касающиеся миграции.

¹ Селиверстов С.С. Вопросы соотношения международного и европейского права // Московский журнал международного права. 2004. № 1. С. 227; Славкина Н.А. Механизмы судебной защиты прав человека: опыт Совета Европы и Европейского Союза. М., 2000. С. 67, 68; Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества: пер. с англ. М., 1998. С. 99; Энтин Л.М. Европейское право. Учебник для ВУЗов. М., 2011.

² Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. М.: Спарк, 2012. С. 31.

³ Права человека. Сборник международных документов. Издательство Московского Университета, 1986.

Все международные договоры, регулирующие миграционные процессы мы условно разделим на две группы.

К первой группе будут относиться нормы международного права, применяемые ко всем лицам в равной степени (например, право на свободу передвижения, право на труд и т.д.), однако возможна специфика их реализации мигрантами. Так, право на семейную жизнь, предоставляемое всем, применительно к мигрантам рассматривают, кроме того, в особом контексте права на воссоединение их с семьями.

Ко второй группе относятся нормы, применяемые только к мигрантам, регулирующие процесс миграции.

Так как международных документов, регулирующих права мигрантов и сам процесс миграции, достаточно много, целесообразным представляется разделить их по следующим категориям.

1. Универсальные договоры, к которым мы отнесем Всеобщую декларацию прав человека, Пакт о гражданских и политических правах, Факультативные Протоколы к нему 1966 г. и 1989 г. – универсальные договоры общего характера. Универсальные договоры, регулирующие права и обязанности мигрантов, относящиеся конкретно к ним: Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, Конвенции МОТ: о трудящихся-мигрантах; о равноправии граждан страны, иностранцев и лиц без гражданства, в области социального обеспечения; о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения.

2. Региональные договоры общего характера, к которым мы можем отнести Европейскую Социальную Хартию; региональные договоры, непосредственно относящиеся к мигрантам, такие как Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов.

Следует отметить, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод интегрирована в право ЕС¹.

Так, статья 6 Договора о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 г. гласит: «Союз в качестве общих принципов права Сообщества уважает основные права, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, подписанной в Риме 4 ноября 1950 г...»².

В наше время существует достаточно разработанная система международных актов, которая эффективно регулирует механизм защиты прав и свобод мигрантов. Миграция, так или иначе, всегда затрагивает интересы коренного населения принимающего государства, оказывает влияние на жизнь его граждан.

Это влияние не всегда бывает положительным, вследствие чего были ужесточены подходы к урегулированию миграции на рубеже XX и XXI веков. Хотя обозначена тенденция ужесточения миграционных норм, принцип уважения прав и свобод человека и гражданина при этом сохраняется.

Международные правовые акты содержат нормы, в которых возможность ограничения свободы передвижения, выбора местожительства и права покидать любую страну реализуются только в предусмотренных законом случаях, и только в целях обеспечения государственной безопасности и общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья и нравственности, защиты прав и свобод других лиц – т.е. в случаях, когда под угрозой могут оказаться основные ценности данного общества и государства.

Формулировка и основания ограничения представляются недостаточно четкими, потому возникает вероятность введения ограничений прав без достаточных на то оснований.

¹ Капустин А.Я. Европейский Союз: интеграция и право: Монография. М., 2000. С. 23.

² Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 тт. Т. 1 / под общ. ред. В.А. Туманова. М.: НОРМА, 2010.

В соответствии с доминирующей точкой зрения источники права Европейского Союза подразделяются на две основные группы – первичное и вторичное право¹.

Первичное право включает в себя учредительные документы (Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали 1951 г., Договор об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г. (далее – Договор о ЕЭС), Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. (далее – Договор о Евратоме), Договор о Европейском Союзе 1992 г. и дополнительное первичное право (ревизионные договоры, акты о присоединении, протоколы к ним).

Именно деятельность Европейского сообщества угля и стали стала объектом интереса для стран ЕС, так как оно представляло собой своеобразное опытное поле, на котором можно было отследить процессы интеграции, а следовательно – и миграционной политики.

Римский договор 1957 г. учредил Европейское экономическое сообщество, которое вследствие делегирования ему полномочий ведения миграционной политики, получило возможность регулировать некоторые миграционные вопросы, ранее входившие в национальную компетенцию.

Договор о ЕЭС закрепил запрет на дискриминацию человека по национальному признаку (ст. 12), провозгласил свободу передвижения граждан и работников (ст. 39), определил круг социальных прав работников (ст. 42), в том числе и право самостоятельно решать вопрос о месте жительства и право на справедливую оплату труда (ст. 141).

Запрет на дискриминацию оценивался относительно – не всякий случай дискриминации по национальному признаку был запрещен. Суд, рассматривающий дела, связанные с несоблюдением этого запрета, имел

¹ Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М., 2001. С. 277; Капустин А.Я. Европейский Союз: интеграция и право: Монография. М., 2000. С. 243; Муромцев Г.И. Гл. 2 Право ЕС (европейское право), его источники // Право Европейского союза: правовое регулирование торгового оборота. Учебное пособие. М., 2000. С. 44.

право требовать от органов власти предоставить особые оправдательные основания, в связи с которыми была осуществлена дискриминация.

Данный договор направлен на обеспечение права на свободное передвижение внутри Европейского Союза гражданам государств-участников, при условии, что они соблюдают установленные законом требования, права на иммиграцию. Нормы, содержащиеся в Договоре, призваны сохранить союз, обеспечить его динамическое развитие. Кроме того, отметим нормативное закрепление возможности получить убежище на территории ЕС. Значение новой дефиниции «гражданство Союза» так же содержится в Договоре¹.

Амстердамский договор от 2 октября 1997 г. изменил Маастрихтский и Римский договоры. В рамках этого ревизионного договора Совет Европейского Союза (далее – Совет ЕС или Совет) в пятилетний срок:

- разработал порядок передвижения граждан Союза и третьих стран через внутренние границы Союза без какого-либо контроля, стандарты и процедуры пересечения внешних границ государств-членов, правила выдачи виз на срок не более трех месяцев;

- утвердил перечень третьих стран, граждане которых должны получить визы для въезда в ЕС, и стран, к гражданам которых такое требование не предъявляется, процедуры и условия выдачи виз в государствах-членах, унифицированный формат визовых документов, положение о единой визе, меры, определяющие условия предоставления гражданам третьих стран права передвижения на территории государств-членов на срок не более трех месяцев².

Когда Амстердамский договор вступил в законную силу, Сообщество получило полное право заниматься на законных основаниях вопросами иммиграционной политики.

¹ Каждое лицо, имеющее гражданство государства-члена ЕС, является гражданином Союза (статья 17 Маастрихтского договора).

² Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 2-8.

Однако, государства-члены оставили за собой право принятия решений по вопросам, которые не урегулированы нормами права ЕС, при условии, если они не будут ему противоречить. Это дает возможность сделать вывод о том, что страны-участники не были полностью ограничены от планирования и реализации миграционной политики.

Наиболее динамичный компонент правовой системы ЕС – это источники норм вторичного права, принятые в соответствии с различными учредительными договорами и не противоречащие им.

По своему субъекту договоры делятся три вида:

- соглашения ЕС с третьими странами (например, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским Союзом от 24.06.1994 г.);
- конвенции, заключаемые между государствами, входящими в состав Европейского Союза (Шенгенское соглашение);
- соглашения, уточняющие и дополняющие учредительные договоры по некоторым вопросам.

В основном источники вторичного права – это различного рода правовые акты, в том числе и регулирующие вопросы миграции, содержащие нормы о статусе мигрантов, их правовом положении, правах и обязанностях. Правовые акты могут регулировать правовое положение, как всех мигрантов, так и отдельных групп мигрантов.

Так как объект правового регулирования правовых актов вторичного права может быть различным, необходимо привести классификацию этих актов по их объекту:

- Правовые акты, объединенные общим объектом правового регулирования. В них содержатся нормы, распространяющиеся на все группы мигрантов из третьих стран. Не имеют значения при этом причины их миграции и основания для нее. Данные акты могут содержать перечень государств, гражданам которых необходимо оформить визу перед въездом в любую из стран-участников ЕС, перечень государств, на которых данное

требование не распространяется. Кроме того, к числу таких правовых актов относятся акты, в которых содержатся основные дефиниции, определяются общие положения, касающиеся различных миграционных вопросов, а также санкции за нарушение европейского миграционного законодательства.

– Правовые акты, объединенные специальным субъектом регулирования. Нормы, которые в них содержатся, применяются не ко всем мигрантам, а к отдельным группам мигрантов. Например, отдельной группой будут являться мигранты из третьих стран, которые проживают в ЕС в связи с реализацией возможности на воссоединение с семьей, обучающиеся в любом образовательном учреждении государства-участника, осуществляющие на его территории образовательную деятельность.

Европейский Союз имеет систему миграционного права, о чем свидетельствует большое количество нормативных актов, которые регулируют все вопросы, связанные с въездом, выездом и пребыванием на территории ЕС различных граждан или лиц без гражданства, как на законных основаниях, так и в связи с нелегальной миграцией. Миграционная политика стран Европейского Союза основана на большом, накопленном годами опыте, именно поэтому ее реализация эффективна.

Правовые акты первичного права в Европейском Союзе в своей совокупности создают развитую систему их институтов, которые регулируют миграционные процессы.

Учитывая тот факт, что в законодательстве ЕС существует совокупность правовых норм, составляющих обособленную часть системы права и регулирующих однородные общественные отношения при помощи специального метода правового регулирования, можно сделать вывод о том, что в Европейском Союзе существует комплексная отрасль права, которой нет в Российской Федерации – это миграционная отрасль права. Чтобы упростить применение правовых норм и положений общеевропейского законодательства, необходимо создать единый документ, объединяющий в себе всю совокупность миграционных норм – т.е. кодифицировать, обобщить эти нормы.

В настоящее время разрабатывается регламент, в котором будут предусмотрены все правила въезда, выезда и пребывания физических лиц на территории Европейского Союза.

В настоящее время западноевропейские страны столкнулись с рядом демографических проблем: уровень рождаемости понизился, следовательно – уменьшилась численность населения. Трудоспособных и экономически активных граждан также становится значительно меньше, что не может не повлечь в будущем дефицит рабочих рук. Всего 55 % граждан в возрасте от 55 лет до 64 лет, и всего 10 % граждан в возрасте от 65 до 70 лет продолжают свою трудовую деятельность¹.

Центр европейской политики, оценивая сложившуюся ситуацию, считает необходимым привлечение трудовых мигрантов – от 2 до 3 млн. человек ежегодно, причем трудовые мигранты должны быть высококвалифицированными работниками – в этом заинтересована любая принимающая страна. Для этого во многих странах действует ускоренная процедура выдачи разрешений на работу.

Для того чтобы иметь лучшее представление о правовом статусе трудящихся-мигрантов в странах Европейского Союза, проанализируем соответствующие положения некоторых международных соглашений и документов, которые принимались государствами-участниками за период формирования единой Европы.

В качестве примера предлагается рассмотреть Римский договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества², подписанный в 1957 г.

Так, данный документ определил основные направления деятельности ЕЭС, среди которых можно выделить следующие³:

¹ Фадеева Т.М. Европейский Союз: Федералистские концепции европейского строительства. М.: РАН ИНИОН, 2016. С. 15.

² Договор, учреждающий Европейское Сообщество (Рим, 25 марта 1957 г.) (с изменениями от 16 апреля 2003 г.) // <http://eulaw.ru/content/2001> (дата обращения 11.04.2018 г.).

³ Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М.: Юристъ, 1998. С. 39.

- создание внутреннего рынка, в котором отсутствуют препятствия свободному передвижению товаров, лиц, услуг и капиталов между государствами-членами ЕС;
- совместное планирование и проведение общей транспортной политики;
- сближение национальных законодательств государств-членов в степени, необходимой для нормального функционирования общего рынка;
- стимулирование роста развития трансъевропейских коммуникационных сетей, инфраструктуры;
- организация и проведение различных совместных мероприятий, направленных на защиту здоровья, развитие образования, культуры и спорта, социальной защиты граждан и др.

Согласно п. С ст. 3 ч. 1 Римского договора создание условий для образования и успешного функционирования единого внутреннего рынка в первую очередь должно предполагать отмену препятствий свободному передвижению лиц между государствами-членами.

В первую очередь это относится к трудящимся-мигрантам, которым на основании положений гл. 1 разд. 3 Римского договора, гарантируется свобода передвижения внутри Сообщества и защита от дискриминации по национальному признаку в трудовых отношениях – при найме на работу, при выплате заработной платы или иного вознаграждения, при определении условий труда и занятости.

Ст. 48 Договора трудящихся закрепляет следующие права:

1. Принимать предлагаемую ему вакансию.
2. Передвигаться без ограничения на то права по территории государств-членов.
3. По своему усмотрению выбирать любое государство, входящее в состав ЕЭС, и заниматься там трудовой деятельностью соответствии с действующими на его территории законодательными и административными положениями, которые регулируют занятость граждан.

4. Оставаться на территории государства, где проходила трудовая деятельность, даже после ее завершения.

Право на свободное передвижение трудящихся-мигрантов, согласно положениям Договора трудящихся, ограничивается только в целях поддержания общественного порядка, охраны безопасности и здоровья людей. Свобода передвижения будет вводиться постепенно. При этом был определен период времени, в течение которого практика и законодательство государств-участников должны были быть приведены в соответствие с провозглашенной свободой.

Следует отметить, что вопросы занятости на государственной службе данным Договором не регулируются.

Ст. 49 Договора предусматривает следующие положения:

1. Обеспечение эффективного сотрудничества национальных служб занятости государств-членов.

2. Устранение препятствий, которые могли возникнуть на пути либерализации передвижения трудящихся – квалификационные сроки приема на работу, некоторые сложившиеся в практике административные процедуры.

3. Отмена квалификационных сроков и прочих ограничений, устанавливающих для граждан других государств-членов условий в отношении свободы выбора работы, отличных от условий, установленных для граждан данного государства.

4. Необходимость создания определенного механизма, который мог бы обеспечить взаимосвязь между предложением рабочей силы и заявками на нее, что способствовало бы достижению равновесия между предложением и спросом на рынке труда.

В Договоре подчеркивалась, что необходимым является создания условий для условий для свободного передвижения молодежи¹.

¹ Иванов М.М. Правовое регулирование иммиграционного процесса (условия и процедуры приобретения статуса постоянного жителя в странах Европейского Союза). М.: «Международные отношения», 2002.

Кроме этого, Договор предусматривает необходимость социальной защиты и обеспечения мигрантов, а Сообщество принимает на себя обязанность принимать необходимые меры для реализации такой защиты, чтобы мигранты-трудящиеся имели возможность свободно осуществлять перемещение.

Согласно пункту «а» ст. 51 Договора работникам-мигрантам и лицам, которые находятся на их иждивении, гарантирована возможность суммировать все периоды их работы в целях получения пособия и установления его размера.

В Главе 1, разделе 3 Договора закреплены нормы, предусматривающие постепенное устранение различного рода ограничений в выборе места жительства лица, его трудовой деятельности на территории одного из государств-участников

Право выбора всегда подразумевает и право на осуществление любого рода законной деятельности, на создание предприятий и руководство ими.

Помимо этого, в Договоре предусматривается отмена ограничений, которые связаны с созданием юридического лица гражданами одного государства-участника, находящимися на территории другого государства-участника.

Договор 1957 г. содержит нормы, имеющие прямое отношение к иммигрантам из третьих стран. Свободное перемещение рабочей силы является одним из важнейших принципов, которыми руководствуется в своей деятельности Сообщество. За государствами-членами закрепляется право самостоятельно решать вопросы, связанные с контролем иммиграции жителей третьих стран.

Иммигранты из третьих стран на основании решения Совета и в соответствии с нормой ст. 100 Договора, обязаны для пересечения границ любого из государств-членов получить визу. Виза выдается гражданам на различный срок, но существует возможность ограничения данного срока – виза действует не более шести месяцев в случае, если в третьей стране

объявлена чрезвычайная ситуация, что может способствовать внезапному притоку граждан этой страны¹.

Все основные положения, закрепленные в Договоре, в последствие получили развитие в иных международных актах – регламентах, директивах, которые принимались на основании нормы ст. 189 Договора Советом и Комиссией ЕЭС.

Примером являются следующие Регламенты:

Регламент Совета № 1612/68 о свободном передвижении трудящихся внутри Сообщества, принятый в 1968 г.;

Регламент (СЕЕ) № 1251/70 Комиссии от 29 июня 1970 г. о праве работников-мигрантов остаться на территории государства-участника после завершения работы в этом государстве;

Регламент Совета № 1408/71 от 14 июня 1971 г. о применении режимов социального обеспечения работников и их семей, перемещающихся на территории Европейских Сообществ.

Директивы: Директива Совета № 68/360 от 15 октября 1968 г. об отмене ограничений на передвижение и пребывание трудящихся, являющихся гражданами государств – членов Сообщества, и членов их семей в пределах Сообщества; Директива Совета № 77/486 от 25 июля 1977 г. об образовании детей трудящихся-мигрантов².

Регламент Совета № 1612/68 предусматривает право гражданина любого государства – члена Сообщества – осуществлять оплачиваемую трудовую деятельность на территории другого государства, которое также является участников Сообщества на основании законов данного государства, которым регулируют трудовую деятельность граждан.

¹ Воронина Н.А. Международное право и проблемы правового регулирования положения внутриперемещенных лиц // Всероссийский журнал международного права «Юрист – международник». 2016. № 3.

² См.: Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота / под ред. В.В. Безбаха. М.: Зерцало, 1999. С. 217-348.

В ст. 1 Регламента содержится требование о предоставлении ему тех же преимуществ при устройстве на работу, которыми пользуется граждане этого государства.

Гарантируется защита интересов мигрантов-трудящихся, возможность использования социальных и налоговых льгот, реализация права на жилье, участие в профсоюзной организации.

Члены семей такой категории мигрантов имеют право проживать совместно с мигрантом на территории государства, где осуществляется трудовая деятельность. Супруг, дети до 21 года, иждивенцы – вот список лиц, которые признаются членами семьи работника и имеют право на совместное с ним проживание. Супруги и дети мигрантов имеют право работать в принимающей стране на общих основаниях¹.

Положения Регламента (СЕЕ) № 1251/70 закрепляет право постоянного проживания на территории принимающей страны после завершения работ в случае, когда мигрантом-работником достигнут пенсионный возраст, который определяется национальным законодательством, но только тогда, когда мигрант осуществлял трудовую деятельность в данном государстве в течение 12 месяцев и постоянно проживал в течение трех лет.

Таким же правом пользуются мигранты, утратившие трудоспособность, но прожившие на территории данного государства без перерыва более двух лет. В случае утраты трудоспособности вследствие несчастного случая на рабочем месте или профессиональной болезни, срок пребывания не имеет значения, а лицу, утратившему трудоспособность, назначается пенсия.

Мигрантам, осуществляющим трудовую деятельность на территории другого государства, Регламент Совета № 1408/71 гарантирует равноправие в предоставлении социальных услуг и в сфере социального обеспечения.

¹ Регламент Совета от 15 октября 1968 г. о свободе передвижения работников в сообществе (1612/68/ЕЭС). // <http://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/dokumenty-o-pravah-cheloveka-i-grazhdanina/normativnye-akty-o-svobode-peredvizheniya-tovarov-lits-i-uslug/reglament-soveta-ot-15-oktyabrya-1968-g-o-svobode-peredvizheniya-rabotnikov-v-soobshhestve-1612-68-ees-perevod-a-o-chetverikova/> (дата обращения 11.04.2018 г.).

Причем данное право распространяется на сезонных рабочих, рабочих приграничных районов и территорий. Сезонные работники – это наемные рабочие, которые перемещаются по территории государства, являющегося членом Сообщества в целях получения временной работы, срок которой обычно не превышает восьми месяцев, если они находятся на территории данного государства во время выполнения работы¹.

Работником приграничной территории признается лицо, осуществляющее свою профессиональную деятельность на территории государства-участника, постоянно проживающее на территории другого государства-участника, куда лицо возвращается минимум раз в неделю. Его статус будет сохранен даже в случае, когда приграничный работник не имеет возможности возвращаться на место постоянного проживания раз в неделю в течение четырех месяцев.

Вступившая в законную силу 15 октября 1968 г. Директива Совета № 68/360 являлась логическим продолжением, положенная в основу развития Регламента (СЕЕ) № 1612/68 Совета, отменила существовавшие ограничения на перемещение и пребывание в пределах Сообщества граждан государств-членов.

В ст. 2 Директивы было закреплено право граждан на труд, которое может быть реализовано на территории любого государства-участника. Для перемещения не требовалась виза. Государства, входящие в состав Сообщества, на основании положения ст. 3 Директивы, обязаны допускать на свою территорию граждан Сообщества при условии простого предъявления действительного паспорта или иного удостоверения личности. Если член семьи мигранта не имел гражданства любого государства-участника, ему необходимо было получать визу, а государства – члены Сообщества обязуются предоставить этим лицам возможность их получения (п. 2 ст. 30)².

¹ Воронина Н.А. Международное право и проблемы правового регулирования положения внутриперемещенных лиц // Всероссийский журнал международного права «Юрист – международник». 2016. № 3.

² См.: Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. М.:

Государство, на территории которого будет осуществляться трудовая деятельность, предоставляет мигранту вид на жительство, который действует на всей его территории в течение пяти лет, затем автоматически продлевается.

Мигрант обязан предоставить следующие документы для получения вида на жительство:

- Сертификат на работу или подписанное работодателем заявление о заключении контракта;

Членам семьи мигранта-трудящегося или лицам, находящимся на его иждивении необходимо предоставить следующие документы:

- Действительный паспорт или иной документ, удостоверяющий личность.

- Документы, подтверждающие наличие родственных связей между мигрантом и членом его семьи.

- Документы, удостоверяющие факт иждивения. Обычно такие документы выдаются лицу в стране, откуда они прибыли.

Если кто-либо из членов семьи не является гражданином одной из стран-участниц Сообщества, то ему необходимо получить документ на жительство, который будет обладать той же юридической силой, что и документ мигранта-трудящегося, согласно п. 4 ст. 4 Директивы.

В целях улучшения условий свободного перемещения трудящихся-мигрантов, в частности, связанных с содержанием и образованием их детей, Совет ЕЭС принял 25 июля 1977 г. Директиву № 77/486 об образовании детей работников-мигрантов.

В соответствии с положениями настоящей Директивы государства – члены Сообщества с учетом своих национальных особенностей и правовой системы обязаны принимать необходимые меры с тем, чтобы предоставлять на своей территории бесплатное образование детям трудящихся-мигрантов, в которое должно включаться преподавание официального языка или одного

из языков принимающего государства. При этом государства – члены Сообщества должны принимать необходимые меры для подготовки преподавательского состава, призванного осуществлять эту деятельность¹.

Итак, Регламенты и Директивы – это важнейшие источники права Европейского Сообщества. Они регулируют миграционные процессы на территории ЕС, призваны стимулировать процессы европейской интеграции.

По-прежнему актуальной остается проблема, связанная с гармонизацией миграционного права в рамках Европейского Сообщества.

Появление института гражданства ЕС, формальная отмена пограничного контроля между государствами-участниками требуют решения первостепенной задачи – преодолеть несогласованность между национальным законодательством и законодательством ЕС².

При этом государства должны отдавать предпочтение нормам права Сообщества, подстраивая национальное законодательство под международные нормы.

В ведении государств-участников Сообщества остается решение вопросов, связанных с миграцией лиц из третьих стран. Каждое государство вправе вести наиболее предпочтительную для себя иммиграционную политику в данной области, национальное законодательство регулирует особенности и порядок въезда и выезда из страны, получение визы или вида на жительство, разрешения на работу.

Нередко нормы о социальной поддержке и медицинском обслуживании лиц, не имеющих гражданства стран Европейского Сообщества, содержатся в двусторонних соглашениях между страной, входящей в состав ЕС, и третьими государствами. Амстердамский договор подтверждает значимость основных социальных прав, определенных в Европейской социальной хартии³.

¹ См.: Европейское право: Учебник для вузов / под. общ. ред. Л.М. Энтина. М.: НОРМА, 2010.

² Кашкин С.Ю. Введение в право Европейского Союза / под ред. д.ю.н., проф. С.Ю. Кашкина. М.: Эксмо, 2017.

³ Пересмотренная социальная хартия была открыта для подписания 3 мая 1996 г. (вступила в силу 1 июля 1999 г.). В этом документе сведены все права, гарантированные Хартией 1961 г., с некоторыми поправками; права, гарантированные Дополнительным протоколом от 1988 г.; а

Европейская социальная хартия была принята в рамках Совета Европы, 18 октября 1961 г. и стала дополнением к Европейской конвенции 1950 г. Напомним, что Европейская Конвенция предоставляла гражданские и политические права, в то время как социальные и экономические права не были ею предусмотрены, хотя в этом была необходимость. Эти два важнейших нормативно-правовых акта обеспечивают большинство прав и свобод человека, которые провозглашены Всеобщей декларацией прав человека (1948 г.).

Эти документы по праву считаются эквивалентными Международному пакту об экономических и социальных правах 1966 г. и Международному пакту о гражданских правах 1966 г.¹

Европейская социальная хартия закрепляет право мигрантов-трудящихся и членов их семей на обеспечение защиты на территории принимающей страны. В первую очередь это касается права на жилое помещение.

В ст. 19 Хартии также установлено, что трудящимся-мигрантам, законно находящимся на территории государств-участников, обеспечивается режим найма и труда, привычный для государства, гражданами которого они являются.

Кроме того, мигранты из третьих стран свободно могут вступать в профсоюзные организации для защиты своих прав и профессиональных интересов. Им должна быть предоставлена возможность доступа к судебным инстанциям.

Пересмотренная социальная хартия содержит некоторые изменения, касающиеся ст. 19 Европейской социальной хартии 1961 г. Понятие «семья мигранта-работника» теперь распространяется на любого из супругов. Дети, находящиеся на иждивении, согласно изменениям в хартии, могут в целях

также некоторые новые права. См.: Европейская социальная хартия: Справочник / пер. с фр. М.: Междунар. отношения, 2000. С. 25.

¹ Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М.: Изд. МНИМП, 1998. С. 490.

воссоединения с семьей мигрировать в страну, где осуществляют свою трудовую деятельность его родители, только если они не достигли возраста совершеннолетия по действующему законодательству принимающей страны.

Как мы видим, европейские страны уделяют особое внимание правовому регулированию статуса трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Отдельного внимания, по нашему мнению, заслуживает вопрос о сотрудничестве государств Европейского Союза в оказании помощи и защиты такой категории внешних мигрантов, как беженцы.

В последние годы данная проблема очень актуальна для стран ЕС, особенно в том отношении, что многие мигранты – выходцы из развивающихся стран пытаются под видом беженцев проникнуть на их территорию, хотя таковыми не являются¹.

При этом по данным экспертов, расходы на прием и первичное устройство беженцев в Западной Европе в последние годы составляли около 7 млрд. долларов в год. Кроме того, массовый приток беженцев в страны ЕС привел к обострению ситуации на рынке труда и в сфере бесплатных социальных услуг, ухудшению криминогенной и эпидемиологической обстановки, усилению расистских настроений.

Данные проблемы по нашему мнению предопределили необходимость формирования странами Европейского Союза региональной политики в отношении беженцев, базирующейся на соответствующих международно-правовых актах.

При этом необходимо отметить, что государства – члены ЕС, являясь участниками Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола к ней 1967 г. при разработке соответствующих региональных соглашений в первую очередь ориентировались на положения, закрепленные в этих документах, подтверждая свои обязательства по Конвенции и Протоколу. В частности обязательство соблюдать принцип невысылки, запрещающий

¹ Клинова Е.В. Правовое положение беженцев в странах Европейского Союза (Статус беженца, право на убежище). М.: РАН ИНИОН, 2000.

насильственное возвращение беженцев в страну, где они могут подвергаться преследованиям или иным опасностям¹.

Положения, касающиеся предоставления убежища, содержатся в таких правовых соглашениях, как ранее упомянутая Шенгенская конвенция 1990 г., а также Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского Союза, подписанная 15 июня 1990 г. в Дублине (Дублинская конвенция, вступила в силу в 1997 г.).

В соответствии с Шенгенской конвенцией 1990 г. договаривающиеся стороны обязались рассматривать любое заявление о предоставлении убежища, поданное иностранцем на территории любой из них. Вместе с тем государства-участники не взяли на себя обязательств разрешать каждому заявителю въезжать или оставаться на их территории.

Согласно Шенгенской конвенции договаривающиеся стороны должны стремиться в кратчайшие сроки определить, какая из них является ответственной за рассмотрение заявления о предоставлении убежища.

В целом можно отметить, что отдельные меры, предпринятые в отношении беженцев западноевропейскими государствами в 90-е гг., демонстрируют их стремление к ограничению иммиграции за счет лиц, ищущих убежища.

Так, например, во Франции, Германии, Италии, Швеции наметилась тенденция к ограничению оснований для предоставления убежища: там считают, что беженцам, спасающимся от преследования в широком смысле слова или от войны (или тем, кто опасается преследования со стороны вооруженных формирований, повстанцев или иных лиц, не представляющих государственные органы), не следует официально предоставлять статус беженца².

¹ Там же. С. 79.

² Это противоречит позиции УВКБ ООН, которая состоит в том, что возможность признания за беженцем права на международную защиту не следует ограничивать только лицами, которые пострадали от жестокого обращения лишь со стороны государственных органов и их служащих.

В ряде стран ЕС была рационализована процедура обжалования. Во Франции, Германии, Англии и Швеции тем, кому было отказано в предоставлении убежища, теперь запрещено находиться в стране во время процедуры обжалования. Подав жалобу в суд, они должны ожидать его решения, находясь у себя на родине или в третьей стране.

Вместе с тем следует признать, что, осуществляя тщательную проверку лиц, ищущих убежища, власти стран ЕС обеспечивают официально принятым беженцам надлежащее обустройство.

Правительственные мероприятия в отношении беженцев, получивших официальный статус и вид на жительство, включают их языковое обучение, профессиональную подготовку, трудоустройство, предоставление жилья, социальное и медицинское обеспечение.

В условиях интеграции, происходящей в странах Европейского Союза, миграционные процессы становятся неотъемлемой составляющей их социально-экономической и политико-правовой деятельности. Государства – члены ЕС обязались совместно гармонизировать национальное законодательство и разрабатывать общеевропейское законодательство, регулирующее весь спектр миграционных процессов. Гармонизация миграционного права государств – членов ЕС осуществляется не только посредством специальной деятельности по унификации или кодификации права. Сам процесс интеграции, сопровождаемый активизацией миграции населения, является, на наш взгляд, динамичной основой для такой гармонизации.

В связи с этим можно согласиться с мнением профессора В.В. Безбах¹, который считает, что в ходе этого процесса не только перераспределяются компетенции между институтами ЕС и государствами-членами в пользу первых, но и достигается более высокий уровень единообразия и согласованности права ЕС.

См.: Защита беженцев: вопросы и ответы. УВКБ ООН, 1996. С. 6.

¹ Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота / под ред. В.В. Безбаха. – М.: Зерцало, 1999. С. 225.

Так, подводя итог можно констатировать, что при дальнейшей разработке общеевропейского законодательства государствам – членам ЕС придется удерживать правовое равновесие в проведении миграционной политики как в отношении мигрантов – граждан стран Европейского Союза, так и мигрантов – выходцев из других государств.

Это означает, что при формировании региональной миграционной политики западноевропейским государствам необходимо учитывать основные нормы и принципы международного права.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ ГЕНЕЗИС МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Формирование миграционной политики в странах Европейского Союза

Миграционная политика европейских стран до середины XX в. практически не проводилась, поскольку в основном из Европы люди эмигрировали в США и Канаду. Однако есть страны, которые имеют определенный исторический опыт в законодательном регулировании в сфере иммиграции. Таковыми являются Франция и Великобритания.

Революция 1776 г., следствием которой явилось создание Соединенных Штатов Америки, одновременно усилила автономию Европы в ущерб концепции, объединяющей Запад в одно целое; революцию 1789 г. можно считать реализацией идеи создания Европы цивилизованных государств-наций, что было совершенно новой политической формой их существования.

Поскольку в результате решительного разрыва со старым режимом Франция заняла место образцовой европейской нации XVIII в., революция 1789 г. имела двойное значение для Европы. Она породила такие понятия, как права человека, гражданство, что, в конечном итоге и обусловило поражение наполеоновской империалистической попытки политического объединения завоеванных территорий¹. Франция является одной из старейших миграционных стран Европы, поскольку она принимает мигрантов уже более двухсот лет, со времен начала Великой Французской Революции.

Конституция Французской Республики 1793 г. закрепила норму о предоставлении «убежища иностранцам, изгнанным из своего отечества за их борьбу за дело свободы».

Уже с середины XIX в., во время пика индустриального развития, во Францию направляется огромное число мигрантов, обозначены основные направления французской политики в области миграции: решение

¹ Фуше М. Европейская республика. Исторические и географические контуры: пер. с фр. В.П. Серебренникова и Т.Н. Серебренниковой. М.: Международные отношения, 1999. С. 34.

демографических проблем и удовлетворение потребностей в рабочей силе. Все это было обусловлено тем, что во Франции существовала угроза депопуляции.

Мигрантами были в основном жители Испании, Италии, Бельгии. Подобные тенденции продолжались вплоть до начала Второй мировой войны.

Несмотря на то, что за последние 150 лет Франция приняла значительно больше мигрантов, чем другие страны Европы – в самой Франции миграция, как и ее последствия, стали глубоко изучаться только в 1980-х гг.¹

Вслед за Францией активно строила свою миграционную политику и Великобритания. Иммиграционная ситуация в Великобритании в сравнении с другими государствами Европы, отличается значительным своеобразием. Миграционное законодательство Великобритании представляет самостоятельную отрасль с прецедентным правом.

Немаловажную историческую роль в миграционной политике в Великобритании сыграл Закон об иностранцах 1905 г., который был принят в ответ на волну еврейской миграции и анти-еврейскую кампанию, развернутую в стране. Он закрепил ряд важных нововведений.

Например, высадка на территорию Великобритании вне установленных портов была запрещена, служащие миграционных отделений получили право отказывать во въезде «нежелательным иностранцам»². Как показывает практика, данное основание применялось к пассажирам низшего класса иммигрантских судов.

Критерием нежелательности выступала способность содержать себя и своих иждивенцев, не становясь обузой для местных налогоплательщиков.

В основном такой тест применялся к пассажирам низшего класса иммигрантских судов. Иммигрантским считалось судно, на борту которого

¹ См.: Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2007. С. 314.

² Регулирование миграции в Канаде, Швеции, Великобритании, Израиле // <http://isfic.info/formig/dnikov06.htm> (дата обращения 11.04.2018 г.).

находилось более 20 иностранцев, не считая членов экипажа. Эти правила не применялись лишь к беженцам по религиозным или политическим мотивам. Закон ввел жесткие условия депортации: например, за проживание в перенаселенных помещениях и в антисанитарных условиях по истечении 12 месяцев со дня въезда.

Принятый в Великобритании закон 1914 г. с изменениями, принятыми в 1919 г. об ограничении притока иностранцев означал ужесточение иммиграционных ограничений в преддверии первой мировой войны. В соответствии с Законом об ограничении притока иностранцев 1914 г. король мог запретить или ограничить въезд иностранцев в государство, депортировать их, определять и требовать изменения места их жительства, ограничивать их право на передвижение внутри страны и так далее путем издания соответствующих приказов в совете. Главным нововведением Закона стала обязанность иностранцев регистрироваться в полиции.

Исторически так сложилось, что Европа до середины XX в. оставалась страной, откуда в основном эмигрировали люди в Америку, Канаду, Австралию. В течение XIX – начале XX веков (до Первой мировой войны) более 35 миллионов человек уехало в Америку, Австралию и другие страны. Но, несмотря на это Европа на перспективу планировала грандиозный план – объединение европейских стран по экономическому принципу.

Наиболее крупный проект начала XX в. – это проект создания Соединенных Штатов Европы, появившийся в годы Первой мировой войны. Он предлагал перестроить отношения между европейскими странами по образцу США. Этот проект оставался в центре внимания и на последующих этапах развития этой идеи¹.

В современных исследованиях европейских ученых нередко отмечается, что государственное регулирование миграции и миграционных процессов для эффективного результата необходимо осуществлять поэтапно.

¹ См.: Кашкин С.Ю. Введение в право Европейского Союза. М.: Изд-во Эксмо, 2006.

Современные ученые-теоретики выделяют несколько этапов государственного регулирования миграционных процессов и развития миграционного законодательства в Европе.

Первый этап формирования миграционной политики в Западной Европе – это период с 1945 по 1960 гг.

Следствием Второй мировой войны стали пересмотр государственных границ отдельных государств, возвращение беженцев, а наличие «железного занавеса» между странами Центральной и Западной Европы – препятствием на пути осуществления трудового сотрудничества.

Послевоенное время характеризуется бурным ростом экономики, активным процессом ее восстановления и развития, для чего необходимым было большое количество рабочих из других стран. Это представлялось возможным только благодаря межгосударственным соглашениям на контрактной основе. Рабочие из Испании, Италии, Португалии – государств, ослабленных войной – активно включались в промышленную и иную трудовую деятельность развитых стран, к которым относились в послевоенные годы Великобритания, Франция и др.

Данная политика была результатом послевоенной нехватки рабочей силы в этих странах. Трудовая миграция – основной вид миграции в Европе, в то время как на других континентах преобладала классическая иммиграция.

Итак, как уже упоминалось ранее, рабочая сила была представлена в первую очередь иностранцами, которых привлекали на основании международных соглашений и на контрактной основе. Федеративная Республика Германия в 50-х гг. XX в. становится крупнейшим в Европе центром притяжения мигрантов. 1955 г. датируется первое соглашение о рекрутировании рабочих-итальянцев. В дальнейшем сторонами соглашения с ФРГ стали такие страны, как Испания (1960 г.), Греция, (1960 г.), Португалия (1964 г.), Тунис (1965 г.), Марокко (1963 г.). В связи с этим заметно значительное увеличение числа иностранцев. Иной политики придерживается Великобритания, которая в первую очередь черпает

трудовые ресурсы в пределах Содружества – за счет поселенческой иммиграции своих собственных граждан.

В связи со значительным увеличением количества мигрантов из Кении, Индии и Пакистана в 1960-х гг. возросло число конфликтов на почве расовой и национальной неприязни, которые приобретали все большие масштабы. В 1962 г. было принято решения об ограничении потока мигрантов – представителей других этнических групп.

Некоторые страны, такие как Франция, настолько эффективно проводили политику в области миграции, что без ущерба использовали и временных работников – жителей Южной Европы, учитывая их культурную и этническую совместимость с местным населением, и принимали мигрантов из колоний, которые являлись французскими гражданами (зачастую это были жители Алжира).

Послевоенная миграционная политика Франции ознаменовалась принятием 2 ноября 1945 г. Ордонанса «Об иммиграции». В нем нашли отражения вопросы, связанные с въездом, выездом и пребыванием на территории Франции иностранных граждан. Отмечалось, что данный документ не применяется в случаях, когда имеют место быть примененными нормы международных договоров.

Акт главы государства состоит из 49 статей, объединенных в 9 глав. Первая редакция документа не предусматривала решения всех возникающих в процессе миграции вопросов, поэтому в Ордонанс «Об иммиграции» было внесено около 40 поправок.

Франция в послевоенное время принимала мигрантов из Испании, Португалии, Италии, а позже рабочие стали покидать Ближний Восток, Азию и Африку и мигрировали во Францию¹.

Статус иностранного гражданина на территории Франции определяется ст. 1 Ордонанса. Иностранцем признается лицо, которое не

¹ Молодикова И.Н. Основные этапы и методы регулирования трудовой миграции в западноевропейских странах // Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты / отв. ред. Ж.А. Зайончковская. М., 2016.

имеет гражданства Франции, либо никакого гражданства, либо является гражданином другого государства.

Каждый иностранец для выезда во Францию обязан иметь при себе документы и визу – данное требование предусмотрено ст. 5 Ордонанса «Об иммиграции». При этом отметим, что перечень необходимых документов определяется на основании действующих договоров и правил.

На основании международных договоров, иностранный гражданин обязан при себе иметь те документы, которые предусмотрены декретами государственного совета и имеют прямое отношение к цели и условиям пребывания.

Кроме того, при необходимых условиях, документы могут гарантировать возможность репатриации.

В случае, если мигрант планирует осуществление своей трудовой или профессиональной деятельности на территории принимающего государства, у него должны при себе иметься документы, которые необходимы для ее осуществления.

Ордонанс в ст. 5 определяет ограничение допуска на территорию Франции – «может быть отказано любому иностранцу, присутствие которого может представлять угрозу общественному порядку, либо в отношении которого был вынесен запрет на допуск на территорию, либо вынесено решение о высылке из страны»¹.

В 1952 г. Франция подписала Женевскую конвенцию 1951 г. о статусе беженцев. Французская Конституция закрепила норму, гарантирующую право убежища всем гражданам третьих стран, которые опасаются преследований на родине.

В период с 60-х по 70-е гг. XX века во Франции проходит второй этап миграционной политики.

¹ Матвеева Т.Д. Международно-правовые аспекты современных миграционных процессов // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / под ред. д.ю.н. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2006.

В связи с активной миграционной политикой заметными стали улучшения в экономике, в чем, безусловно, была и заслуга мигрантов-рабочих, которые работали после приема не один год. Отмечается также упрощенный процесс получения визы для въезда в ряд европейских стран и возможность получить долгосрочную 5-летнюю визу. Члены семьи иммигрантов так же получили возможность проживать на территории принимающей страны. Что характерно, в данный период увеличилось количество репатриантов – из бывших колоний в метрополии переехало около 6,5 миллиона человек, в том числе 4,6 миллиона граждан метрополий и 1,9 миллиона коренных жителей колоний¹.

В данный период миграционная политика в Германии, Великобритании и во Франции строилась на основе «гражданства». Так, в Германии была развита программа репатриации, основанная на законах о гражданстве по «принципу крови», т.е. этнической принадлежности, независимо от места рождения и проживания. Вместе с тем процессы репатриации в Германии рассматривались, в том числе и статистикой, не как миграционные, а как международные перемещения граждан этих государств. Кодекс о гражданстве, вступивший в силу 19 октября 1945 г. (с изм. от 1973, 1984, 1993, 1998 гг.), предусматривал процесс получения французского гражданства.

В Кодексе закреплены два принципа получения гражданства Франции: принцип «*jus soli*» и принцип «*jus sanguinis*». Первый предполагает получение гражданства лицом, рожденным и проживающим на территории Франции, даже если его родители не являлись подданными этого государства. Второй принцип предполагает наличие гражданства у лица, чьи родители являются французами (для данного принципа место рождения и проживания значения иметь не будет).

¹ Молодикова И.Н. Основные этапы и методы регулирования трудовой миграции в западноевропейских странах // Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты / отв. ред. Ж.А. Зайончковская. М., 2013.

Принятие в 1962 г. Закона об иммигрантах Содружества в (с изм. 1968 г.) означало начало нового этапа в развитии иммиграционной политики Великобритании. Граждане Великобритании не входили в число лиц, подлежащих иммиграционному контролю, так как имели законное право проживать на территории Великобритании.

Следовательно, все подданные Соединенного Королевства без получения на то разрешения могли свободно покидать страну и также свободно въезжать на ее территорию в любое время, без уведомления органов государственной власти.

Однако Закон об иммигрантах Великобритании внес некоторые коррективы в это правомочие. Граждане были поделены на две группы: граждане Великобритании и британских колоний и граждане независимых государств. Все группы граждан стали выступать в качестве субъектом иммиграционного контроля. Исключением были граждане, родившиеся на территории Великобритании, держатели британских паспортов, выданных Правительством Великобритании и лица, включенные в паспорта любой из двух первых категорий.

В связи с изменениями, которые были внесены в Закон в 1968 г., круг лиц, которые обладали правом жительства по признаку происхождения, еще более сузился.

Таким образом, в Великобританию могли попасть потомки белых колонизаторов, но для остальных доступ был закрыт. Все изменения были попыткой Правительства Великобритании уменьшить число мигрантов из колоний в Азии.

Европейский суд по правам человека признал эти изменения в Законе об иммиграции проявлением расизма по отношению к населению азиатских колоний.

Отметим, что 1968 г. также ознаменовался заключением соглашений о свободном перемещении рабочей силы между некоторыми странами Европы. Данные соглашения начали действовать на территории Франции, Германии,

Бельгии, Италии, Люксембурга и Голландии. Позже к ним стали присоединяться и другие страны Европы.

Таким образом, трудовая миграция 1945– начала 1970 гг. явилась следствием широкомасштабной государственной политики привлечения иностранной рабочей силы в западноевропейские страны.

Третий этап развития миграционной политики и законодательства, которое регулировало миграционные процессы, начался в 1973 г. вместе с началом нефтяного кризиса, а завершился он в конце 90-х гг. XX века. Он характеризовался всеобщим сдерживанием миграционных потоков. Также этот период принято условно делить на два периода: первый – с 1973 г. по конец 1980-х гг., второй – конец 1980-х – 1990-е гг. XX века.

Для первого периода (1973 г. – конец 80-х гг.) характерным признаком являлось преобладание трудовых потоков внутри стран Западной Европы и бывших колоний. Нефтяной кризис внес свои коррективы – резко сократилось количество свободных рабочих мест для мигрантов из соседних и, тем более – отдаленных стран. Выдача трудовых виз практически была прекращена, а мигрантов по возможности старались вернуть на их родину.

Но в связи с действием механизма ступенчатой миграции уже к середине 1980-х гг. образовались каналы связей через родственников и знакомых, что привело к ситуации, при которой по многим странам Европы прослойка иностранных граждан составляла большую часть всей рабочей силы. Германия даже вводила специальные меры, которые ограничили бы доступ иностранцам на ее национальный рынок труда.

В 1973 г. в связи с началом экономической репрессии была «заморожена» программа рабочей миграции из третьих стран, как правительством ФРГ, так и органами исполнительной власти многих других стран Западной Европы.

Последующие законы, ограничивающие использование труда иностранных рабочих, способствовали сокращению их доли в общем числе занятых. Не смотря на такие ограничения, мигрантов становилось все больше

как легальных, так и нелегальных. Легальные мигранты чаще всего переезжали в другую страну для воссоединения с семьей или являлись беженцами. Росту численности иностранного населения во многом поспособствовал демографический фактор (высокая рождаемость).

Попытки репатриации иностранных граждан не принесли ожидаемого результата, потому в 1984 г. был предложен «грант на репатриацию», являвшийся своеобразным поощрением в размере до 10-10,5 тысяч немецких марок с дополнительными выплатами для семей мигрантов. Гранты получили примерно 40 000 рабочих-мигрантов.

Законом об иммиграции 1988 г. были закреплены следующие основные новеллы ограничительного характера. Превышение сроков пребывания на территории Великобритании было квалифицировано как деящееся преступление. Были расширены полномочия полиции и миграционных властей по аресту по подозрению и использованию полицейских участков для допросов, в результате чего к виновному лицу применялась та же депортация (по сути один из самых жестких и распространенных видов ответственности за нарушения миграционного права), но на основании подозрения в совершении деящегося преступления.

Миграционная политика того периода была достаточной жесткой, не всегда соответствовала требованиям экономики. В итоге на рубеже 1990-х гг. явным становится несоответствие миграционной политики европейских стран и реальных миграционных процессов в области трудовой деятельности. Вопреки запретам, ступенчатая миграция, необходимая для воссоединения семей, играет всю большую роль.

Развитие миграционной политики в конце 1980-х – начале 1990-х гг. было в первую очередь связано с объединением западноевропейских стран и подписанием Маастрихтского договора (1992 г.), установившего принципы расширения сотрудничества между пятнадцатью государствами-членами Европейского Союза в области иммиграции и безопасности. Например, в Германии в связи с учреждением Европейского Союза, около 50 %

мигрантов-рабочих из стран ЕС смогли реализовать возможность интегрироваться.

По статистическим данным, мигрантов из стран, не входящих в состав Европейского союза было около 11 млн. человек. Среди них был большой процент турков и граждан бывшей Югославии. Самое большое количество таких мигрантов приходилось на ФРГ – около 45 % (5 млн. человек). Во Франции – 20 % (2 млн. человек), в Великобритании – чуть менее 10 % (около 1 млн. человек)¹.

В 90-х гг. XX в. потоки мигрантов с Востока увеличивались. Миграция играла важную роль для развития и политической трансформации стран. Правительство Венгрии было вынуждено в конце 1989 г. открыть границу с Австрией в связи с давлением потока мигрантов. Немцы из Восточной Германии тут же отреагировали, устремились туда и сделали Берлинскую стену.

С развалом СССР и возникновением на этой почве конфликтов, увеличилось количество беженцев и лиц, ищущих политического убежище – граждан республик бывшего Союза. Так как существовала вероятность появления неуправляемых потоков таких мигрантов, в срочном порядке были приняты законы, на основании которых формировалась внутренняя безвизовая зона, единое экономическое и политическое пространство и буферная зона вокруг.

С момента подписания Маастрихтского договора западноевропейскими странами был сделан первый шаг на пути к контролю за внешней миграцией. Появление буферных зон привело к снижению легальных возможностей проникновения беженцев и лиц, ищущих убежище.

Необходимо отметить, что появление Европейского Союза – одно из центральных событий XX века. Экономические предпосылки создания Европейского Союза заключаются в процессе глобализации хозяйственных

¹ Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / под ред. Г. Витковской. М.: Гендальф, 2006.

связей, в результате которого формируется международный рынок и его главные составляющие: транснациональные корпорации, международная кооперация и разделение труда, зарубежные инвестиции капитала, миграция рабочей силы.

В 1997 г. странами ЕС был подписан еще один важный документ – Амстердамское соглашение.

Основной задачей становится выработка единой миграционной политики, и вопросы по ее планированию и реализации предусмотрены в данном соглашении. Теперь ведение политики в отношении миграции – это компетенция Европейского экономического сообщества¹.

Тем не менее, это не является основанием для ограничения законодательства в национальном законодательстве. Принцип субсидиарности гарантирует право применять национальную политику и нормы права в отношении общеевропейских нормативно-правовых актов.

В деятельность ЕЭС по борьбе с нелегальной миграцией входят следующие мероприятия:

– по совершенствованию пограничного контроля на внешней границе (между Европейским союзом и остальным миром);

– по приведению в соответствие национальных законов, которые направлены на борьбу с нелегальной миграцией: например, максимальная продолжительность задержания нелегальных мигрантов во Франции составляет 12 дней, в Германии – шесть месяцев, а в Великобритании она не ограничена²;

– мероприятия, в ходе которых осуществляется активное и тесное сотрудничество правоохранительных органов (в первую очередь полиции) государств-участников в рамках Европола по борьбе с нелегальным перемещением людей, а также унификация уголовного законодательства,

¹ Право Европейского Союза: Учебник для вузов / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрист, 2013.

² Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / под ред. Витковской. М.:Гендальф, 2016. С. 242.

предусматривающего уголовную ответственность за данный вид преступного бизнеса в странах ЕС.

Позиция Франции в отношении единой политики в области предоставления убежища и иммиграции заключается в том, что борьба против нелегальной иммиграции не может быть изолирована от общего контекста миграционной политики. Здесь необходим сбалансированный подход.

Шенгенское соглашение, которое заключили между собой шесть европейских стран, между шестью европейскими странами, вступившее в действие 26 марта 1995 г., стало первым серьезным шагом на пути к европейскому единству.

Пограничный контроль, как предусмотрено соглашением, может быть введен внутри Шенгенской территории только в случае, когда существует серьезная угроза национальной безопасности страны-участника.

Шенгенское соглашение предусматривает ряд основ совместной защиты между подписавшими его странами:

1. Единая визовая политика. Правом выдачи Шенгенской визы является любое из государств, подписавших соглашение, что дает право свободного передвижения лицам, которые не являются гражданами ЕС.

2. Единые правила пограничного контроля на внешних границах. Введение единой автоматизированной системы контроля – Шенгенская информационная система (ШИС). Государства – члены соглашения должны регистрировать в ШИС имена иностранцев, нахождение которых на их территории нежелательно. С ШИС можно проконсультироваться из любого пункта пограничного контроля и национальные пограничные службы могут отказать во въезде на Шенгенскую территорию любому иностранцу, чье имя появляется в ШИС.

3. Соблюдение прав человека и права свободного передвижения.

4. Проведение целенаправленной политики, сконцентрированной на идее создания общего рынка, экономического и валютного союза. В

большинстве соглашений акцент делается на регулирование вопросов, связанных с миграцией граждан государств – членов ЕС. Так, в Маастрихтском договоре о Европейском Союзе 1992 г. государства-участники подтвердили свою цель способствовать свободному передвижению лиц в пределах Союза.

Маастрихтский договор установил также принцип союзного гражданства. В соответствии с п. 1 ст. 8 Договора каждое лицо, обладающее гражданством любого государства-члена, является гражданином Союза. Вместе с тем институт гражданства государства-члена этим не отменяется.

Положения, относящиеся к урегулированию визовой политики, предоставлению убежища, были также включены в Амстердамский договор.

В развитие Шенгенского соглашения (1985 г.) 19 июня 1990 г. была принята Конвенция о порядке его вступления в силу и применения.

Институт гражданства в его сопоставлении с беспрепятственным въездом на территорию государства всегда представляли определенный интерес с правовой точки зрения. Общее правило таково, что граждане в любое время могут покидать территорию своего государства и также свободно допускаются на его территорию. Иностранцы и апатриды всегда являются субъектами иммиграционного контроля. Данные нормы закреплены в международно-правовых актах – Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (ч. 2 ст. 13) и Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. (ч. 4 ст. 12)¹.

На территории Великобритании действующий Закон о гражданстве 1981 г. определяет гражданина как лицо, у которого есть право жить на территории страны. Существует три вида гражданства: гражданство Соединенного Королевства, гражданство Британских зависимых территорий, гражданство Заморской Британии.

¹ Право Европейского Союза: Документы и комментарии / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 1999.

Проведя сравнительный анализ миграционной политики Российской Федерации и Соединенного Королевства, можно сделать вывод о том, что к миграции Россия относится очень лояльно.

Так как оба государства, наряду с другими странами СНГ и Содружества Наций, являются так называемыми «миграционными донорами», но ведут разную политику в отношении мигрантов. Российская Федерация придерживается политики «открытых дверей» в отношении стран – бывших республик Советского союза, ныне входящих в СНГ: для въезда на территорию РФ граждане этих государств не должны оформлять визу.

Однако это правило не распространяется в отношении Грузии, которая является единственным исключением. Миграционная политика Великобритании направлена на ограничение потока мигрантов из стран Азии, бывших британских колоний. Кроме того, в области трудовой миграции Британия также ведет жесткую политику, стремясь оградить себя от неквалифицированных работников – представителей стран третьего мира. Государство активно привлекается только профессионалов в те сферы, которые в этом нуждаются.

В ФРГ к 1988 г. число иностранных граждан составляло 4,5 млн. человек¹. Среди них были и те, кто родился на территории Германии, но в силу закона гражданами этой страны не являлись.

Одной из приоритетных задач всегда была интеграция иностранцев, проживающих в Германии на законных основаниях. Закон об иностранцах, вступивший в силу 1 января 1991 г., содержал нормы, регулировавшие этот процесс.

Однако, как и в 1990-е гг. в официальных документах неоднократно упоминалось о том, что страной иммиграция Германия не является. В Законе об иностранцах 1991 г. иностранным рабочим было предоставлено право получения вида на постоянное жительство при условии пяти лет проживания

¹ Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2013. С. 128.

и работы в стране, знания немецкого языка, наличия нормальных жилищных условий и отсутствия проблем с уголовным законом. Следует отметить, что миграционные процессы между Германией и членами ЕС развивались по оптимистическому сценарию.

В 1968 г. была достигнута договоренность о свободном перемещении рабочей силы между Бельгией, Германией, Францией, Италией, Нидерландами и Люксембургом. В 1973 г. к этим соглашениям присоединились Великобритания, Ирландия и Дания; в 1987 г. – Греция; в 1993 г. – Португалия и Испания, в 1995 г. – Австрия, Швеция и Финляндия¹.

В настоящее время миграционная политика Германии все более ориентирована на привлечение высококвалифицированных специалистов. Данная потребность продиктована как экономическими факторами, способствующими росту экономики страны, так и демографическими прогнозами, связанными с сокращением численности и старением населения.

С 2000-го г. в Германии действует программа «Грин кард» (green card) – она основана на балльной системе оценок мигранту и существует для привлечения квалифицированных рабочих в области информационных технологий.

После печальных событий 11 сентября 2001 г. в Соединенных Штатах Америки наступает новый период развития миграционной политики и реформирования законодательства, регулирующего миграционные процессы. Порядок выдачи виз, привлечения трудовых мигрантов и принятия беженцев во многих западноевропейских странах был ужесточен.

В Германии были внесены изменения в национальное законодательство на основании требований антитеррористических резолюций Совета Безопасности ООН, так же были одобрены два «пакета безопасности» – комплексные законодательные акты, предусматривающие внесение поправок в целый ряд федеральных законов, прямо или косвенно затрагивающих

¹ Законодательство и политика в области внешней трудовой миграции государств-импортеров иностранной рабочей силы. М., 2012. С. 24.

вопросы обеспечения безопасности в стране, включая режим въезда и пребывания в ФРГ иностранных граждан.

В новой редакции Закона «Об иммиграции», который вступил в силу в январе 2005 г., содержались нормы, предусматривающие отказ во въезде или пребывании на территории Германии иностранных граждан или лиц без гражданства, которые выступают или выступали в качестве подозреваемых по делам об участии в террористических организациях, финансировании таких организаций, или оказанию иной помощи.

Закон «О центральном регистре иностранцев» предусматривал расширенную базу данных о лицах, запрашивающих въездную визу в Германию. Изменения в Законе «Об иммиграции» позволяют активно развиваться рынку труда для высококвалифицированных иностранных специалистов, для студентов и представителей науки.

Кроме того, новая редакция Закона предусмотрела самые актуальные вопросы иммиграционной политики.

Закон «Об иммиграции» закрепляет гарантированную возможность изучение государственного языка принимающей страны, посещение интеграционных курсов всеми новыми иммигрантами не из стран Европейского Союза.

В будущем они могут и должны после въезда в Германию изучать немецкий язык на курсах, которые финансирует государство.

Условия миграции были облегчены для отдельных категорий лиц, которые иммигрировали в Германию в целях получения образования, осуществления деятельности в области образования и просвещения, а так же для лиц, имеющих собственное дело.

Запрет на наем иностранцев в качестве рабочей силы, действующий с 1973 г., никто не отменял, поэтому говорить об ослаблении контроля за мигрантами, приехавшими на работу в Германию, не приходится. Интересным фактом является то, что сами руководители немецких предприятий выступали против данного ограничения.

Демографическая ситуация позволяла прогнозировать в ближайшее время острую нехватку рабочей силы и молодых ученых, т.к. уровень рождаемости в стране в то время был относительно невысок.

Однако отметим, что правилам, касающимся воссоединения семей, следовать продолжали, т.е. они оставались действенными. Лица в возрасте до 18 лет имели право приехать в Германию для воссоединения с родителями, если те имеют право на убежище или статус беженцев в соответствии с Женевской конвенцией о беженцах. Единственным условием была необходимость изучать немецкий язык.

В конце 2013 г. французским правительством был разработан ряд многоступенчатых мер, цель которых – привлечение необходимых для страны иностранных инвесторов. Первая серия из 40 конкретных мер была введена в действие в 2014 г. Некоторые наиболее важные. Привилегии получили три группы: ученые, учащиеся и иностранные сотрудники, а также их семьи, иностранные инвесторы и их капиталовложения.

Но вместе с тем, процедура интеграции трудовой миграции во Франции осложняется некоторыми процедурами. К примеру, работодатель должен доказать, что работа, на которую претендует мигрант, не заинтересовала французских граждан.

Все более жесткой становится практика выдворения из страны незаконных иммигрантов. Если прежде процесс депортации затягивался на несколько месяцев, то теперь проводится в течение нескольких дней. Однако это не снимает полностью проблему: нередко мигранты уничтожают свои документы, что делает невозможным идентификацию их личности.

Великобритания также пересмотрела свое законодательство в плане обеспечения безопасности страны. В 2002 г. приняла новый Закон «О гражданстве, иммиграции и политическом убежище». Необходимо отметить, что Европейский Союз в своем Конституционном соглашении (2004 г.) предусмотрел специальный раздел: «Политика в отношении пограничного контроля, предоставления убежища и иммиграции».

Так, в п. 1 ст. 111-267 закреплено, следующее: «Союз развивает общую иммиграционную политику, которая стремится обеспечить на всех стадиях эффективное управление миграционными потоками, справедливое обращение с гражданами третьих стран, законно проживающими в государствах-членах, а также предотвращение нелегальной миграции, торговли людьми и усиленную борьбу с ним»¹.

Также дается уточнение в п. 2 вышеуказанной статье – «В целях реализации параграфа 1 Европейский закон или рамочный закон устанавливает: условия въезда и проживания, а также нормы, касающиеся выдачи государствами-членами долгосрочных виз и видов на жительство, в том числе в целях воссоединения семей; право граждан третьих стран, которые законно проживают в государстве-члене, в том числе условий, регулирующих свободу передвижения и проживания в других государствах – членах; выдворение и репатриацию незаконно проживающих лиц; запретительные меры и борьбу с торговлей людьми, особенно, женщинами и детьми».

Таким образом, анализ формирования государственной иммиграционной политики западноевропейских стран (Франции, Германии и Великобритании) показал следующее.

Названные страны стали проводить целенаправленную миграционную политику по приему иммигрантов в середине XX века.

В законодательстве зарубежных странах (Франции, Германии и Великобритании) предусматриваются три основных вида иммиграционного процесса:

- а) воссоединение семей;
- б) гуманитарная миграция (беженцы и лица, ищущие убежище);
- в) трудовая (экономическая) миграция.

¹ Лендснесс К., Ньюленд К. Цели и методы иммиграционной политики Великобритании. Мировой опыт миграционной политики. М., 2003.

На законодательном уровне регламентирован приоритет программ воссоединения семей и иммиграции высококвалифицированных специалистов, способных оказать благоприятное влияние на рост экономики страны. Регулирование процессов иммиграции происходит путем установления системы квот, планирования (Великобритания).

Франция, Германия и Великобритания входят в состав Европейского Союза. Создание ЕС и принятие Шенгенского соглашения определило для европейских стран и их граждан – единого гражданства, визовую политику для третьих стран, в рамках которой для граждан стран ЕС право свободно передвигаться в пределах всей Шенгенской территории.

Данный опыт представляет большой интерес для Российской Федерации, поскольку основные иммиграционные потоки направляются из стран СНГ, то есть, как и в случае Шенгенской зоны, из близлежащих стран. При этом, возможно изучить вопрос о подписании соглашения «О внутренней миграции» с государствами-членами ЕврАзЭС, в части выработки единых миграционных отношений иммиграции: двойное гражданство, свободное передвижение граждан членов ЕврАзЭС.

§ 2. Становление и развитие миграционной политики России Федерации

Российскими учеными неоднократно высказывалось мнение, что в Российской Федерации миграционной политике не уделялось и не уделяется должного внимания, все программы в этой области были непоследовательными и противоречивыми, а миграционное законодательство не отражает урегулирования всех вопросов, возникающих в ходе миграционных процессов.

Все это становится причиной того, что в России очень высокий процент нелегальных мигрантов, а управляемость процессов миграции, к сожалению, ослаблена.

Многие исследователи придерживаются точки зрения, по которой в сложившейся в Российской Федерации ситуации следует винить нерациональную политику.

Хотя следует отметить, что не только в политике дело – Россия находилась в сложной политической и экономической ситуации в переходный период, развитию миграционной политики препятствовала ограниченность ресурсов, которой обладала наша страна¹.

По мнению О.Д. Воробьевой, Россия не была готова к разработке новой миграционной политики, а тем более к ее реализации. 1990-е гг. были сложным периодом, в течение которого Россия просто не могла принимать и обустраивать на своей территории беженцев и лиц, ищущих убежище.

Даже для борьбы с нелегальной миграцией не хватало ни ресурсов, ни опыта, ни законодательной базы. Отсутствовал специальный орган, который мог бы решить эти возникшие проблемы².

Мнения Воробьевой придерживается Л.А. Морозова, которая видит причины создавшегося положения еще и в том, что руководство в нашей стране не имеет четких планов ведения миграционной политики, представлений о том, как проводить миграционные мероприятия в этой сфере. Кроме того, она отмечает отсутствие стратегических целей проводимой политики, хотя определенные попытки разработки планов и программ были предприняты в начале 1990-х гг.³

Одной из таких программ стала республиканская долговременная программа «Миграция», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15.05.92 г. № 327. Приоритет был отдан управлению миграционными процессами в России, регулированию въезда, выезда и пребывания

¹ Воронина Н. Правовое регулирование миграции в России // Вынужденные миграции: интеграция и возвращение / Под ред. В.А. Тишкова. М., 1997., Воронина Н. Правовое регулирование миграции в России // Вынужденные миграции: интеграция и возвращение / Под ред. В.А. Тишкова. М., 1997.

² Воробьева О.Д. Миграция населения // Миграционная политика. Выпуск шестой. М., 2001.

³ Морозова Л.А. Миграционная деятельность современного Российского государства (Общеправовые вопросы) / Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты. М., Нижний Новгород, 2004. С. 320.

мигрантов на территории РФ, миграционному контролю, минимизации неконтролируемых миграционных потоков.

Федеральная миграционная программа утверждается в Указе Президента РФ от 9.08.94 г. № 1668 «О Федеральной миграционной программе». Постановлением Правительства РФ от 10.11.97 г. № 1414. была утверждена Федеральная миграционная программа на 1998-2000 гг.¹

Следующим не менее важным правовым актом стал Указ Президента РФ от 14.09.2012 г. № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»².

В 1990-х гг. в России миграционная политика проводилась с учетом трех основных требований:

1) сохранить советскую паспортную систему, являющуюся механизмом управления населением, способом контроля над ним;

2) сохранить некоторые элементы советской системы регулирования въезда и пребывания на территории России граждан государств, не входивших в состав бывшего СССР, при этом, не распространяя сохранившиеся нормы на граждан стран СНГ (очевидно, из политических соображений); вместе с тем, возложить функций регулирования движения бывших советских граждан на паспортную систему;

3) создать системы ограниченной поддержки беженцев и иных вынужденных мигрантов; признать вынужденную миграцию фактически легитимной миграцией.

Вместе с тем, как отмечается в отечественной юридической науке, миграционная политика по-прежнему проводилась в узких рамках, которые создавали различного рода ограничения, в том числе экономические, нередко сужающие социальную составляющую политики государства в области

¹ Федеральная миграционная программа на 1998-2000 гг. // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5406.

² О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 14.09.2012 г. № 1289 (ред. от 15.03.2018 г.) // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5074.

миграции. Некоторые ограничения вытекали из необходимости охраны и защиты национальной безопасности государства¹.

Сложившаяся ситуация требовала изменений в законодательстве, новых решений, которые помогли бы преодолеть негативные последствия миграционных процессов и использовать положительные стороны.

Одним из первых нормативных актов, содержащих основные принципы и приоритеты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области миграционной политики, стала одобренная 1 марта 2003 г. Правительством РФ новая Концепция регулирования миграционных процессов РФ. Она объединила в себе не только основополагающие начала, но и положения, предусматривающие формы и механизмы реализации регулирования миграционных потоков.

Концепция предусматривает ряд новшеств, связанных с подходами к решению проблем миграции, координирует деятельность государственных органов. Правовой основой концепции является Основной Закон – Конституция РФ, ряд Федеральных Законов и общепризнанные принципы и нормы международного права².

Согласно утвержденной Концепции, должна основываться на принципах:

- защиты государственного строя, обеспечения государственной безопасности и обороны;
- обеспечения гарантируемых Конституцией РФ прав и основных свобод человека и гражданина – права на свободный выбор места жительства и свободу передвижения;
- недопустимости дискриминации в отношении мигрантов в зависимости от их принадлежности к другой расе, религии, социальной

¹ Ривкина Е.А. О российской миграционной политике. / Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты. М., Нижний Новгород, 2014. С. 373.

² Ягодин С. Вопросы разработки новой государственной миграционной политики России: иммиграционный контроль как элемент национальной политики // Российская диаспора и проблемы недобровольной миграции на постсоветском пространстве / под ред. В. Деева, Е. Филипповой. М., 2015.

группе, а также притеснения по половому признаку, по национальному признаку и т.д.;

- непосредственного участия вынужденных переселенцев в обустройстве на новом месте жительства, которое должно осуществляться при поддержке государства;

- осуществления политики с учетом установленной в отношении ежегодного количества беженцев квоты, предоставление беженцам жилого помещения для временного пользования;

- запрета на высылку или принудительное возвращение беженцев в те государства, за исключением случаев, когда их нахождение на территории РФ создает угрозу конституционному строю, обороне государства или общественной безопасности;

- уважения, соблюдения законов РФ всеми прибывшими на ее территорию мигрантами;

- участия органов власти в реализации задач миграционной политики и регулировании миграционных процессов.

Миграционная политика должна осуществляться с учетом требований по обеспечению национальной безопасности и быть направлена на устойчивое развитие экономики государства, при этом соблюдая и защищая права и интересы граждан и мигрантов. Российская Федерация гарантирует защиту прав всех, кто находится под ее юрисдикцией, создает условия, способствующие повышению уровня жизни всех жителей государства. Таким образом, в число находящихся под юрисдикцией РФ, попадают мигранты, следовательно, миграционная политика должна проводиться с учетом их прав и законных интересов.

Государственное регулирование миграционных процессов выражается, например, в принятии ежегодной иммиграционной квоты, устанавливающей предельное количество иностранных граждан, которые могут реализовать свое право свободного выезда на территорию нашего государства. Ежегодно в сентябре Правительство Российской Федерации определяет иммиграционную

квоту на следующий календарный год. При этом обязательно учитывается мнение исполнительных органов власти субъектов РФ.

Для получения статуса иммигранта иностранные граждане и апатриды подают ходатайство в федеральный орган исполнительной власти, в компетенцию которого входит решение данного вопроса. Тот, кто не является гражданином России, находится за ее пределами, но желает прибыть с целью постоянного проживания, должен подать ходатайство о получении статуса иммигранта и вида на жительство в консульское учреждение или дипломатическое представительство, находящиеся на территории его страны. Законом предусмотрена возможность подачи ходатайства лично либо через законного представителя. Рассмотрение такого рода ходатайств – прерогатива федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся вопросы внутренних дел. Лицо, обращающееся с ходатайством, согласно законам РФ, должно быть полностью дееспособным.

Ходатайство о признании лица иммигрантом рассматривается уполномоченным на то органом исполнительной власти в установленный законом срок, выносится решение, которое в обязательном порядке должно соответствовать иммиграционной квоте. Закон определяет срок рассмотрения вопроса о получении статуса иностранным гражданином, и это срок не должен превышать одного года со дня принятия федеральным органом ходатайства.

Решение, принимаемое федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, и касающееся предоставления иностранцу или лицу без гражданства статуса иммигранта, может быть обжаловано только в судебном порядке. Условиями получения статуса иммигранта является наличие у лица постоянного источника дохода. Иностраный гражданин (или апатрид) и его семья должны иметь

возможность удовлетворять свои потребности, денежный эквивалент которых утверждается Правительством РФ¹.

Когда у предполагаемого иммигранта отсутствуют достаточные финансовые возможности, обязательной будет являться гарантия того, что ходатайствующий или члены его семьи будут трудоустроены.

Концепция предоставляет преимущественное право для получения статуса иммигранта. Этим правом обладают:

- лица, являющиеся россиянами по происхождению (один из родителей – гражданин РФ)
- супруга (супруг) российского подданного, его родители, а так же его несовершеннолетние или недееспособные дети;
- лица, опеку или попечительство над которыми осуществляет гражданин России;
- опекуны и попечители граждан Российской Федерации;
- лица, которые могут внести значительный вклад в развитие Российской Федерации – известные деятели науки, спорта, культуры и искусства.

Принятая в 2003 г. Концепция отражает реальное экономическое, политическое и социальное положение в государстве. На это основе базируется весь процесс регулирования миграции в Российской Федерации².

Концепция учитывает интересы и общегосударственные, и интересы субъектов, и интересы общества в целом, при этом не оставляя без внимания нормы международного права, соглашения и договоры, подписанные Российской Федерацией, опыт зарубежных стран.

Проведение миграционной политики должно быть направлено и на соблюдение прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ. Концепция – это ориентир для органов государственной

¹ Мезенцева А.Б. Правовые аспекты миграционной ситуации в Российской Федерации // Всероссийский журнал международного права «Юрист – международник». 2005. № 2.

² Гаврилова И.Н. Актуальные проблемы миграционной политики России / Миграционные процессы. Прошлое. Настоящее. Будущее. // Сборник материалов X и XI Московско-берлинских международных семинаров. М. 2006.

власти, как на уровне Федерации, так и на уровне субъектов, ведь именно в ней содержатся те положения, которые помогут сделать миграционную политику эффективнее.

Однако Концепция не является юридически обязательным документом. Для ее эффективного действия должны существовать необходимые федеральные законы и нормативные правовые акты, законы и нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Рассмотрение основных этапов становления миграционной политики в Российской Федерации приводит нас к следующим выводам.

В осуществлении миграционной политики России не учитываются должным образом возможные положительные факторы иммиграции. На фоне сложной демографической ситуации в России, которая свидетельствует о снижении роста населения, миграционная составляющая могла бы стать важным ресурсом для восполнения потери.

Отсутствие необходимого решения проблем трудовой миграции не способствует решению восполнению за счет ее легальной части решению многих проблем внутригосударственного рынка труда¹.

Для грамотного планирования и осуществления миграционной политики особенно важно определиться с дефинициями, которые применяются и должны применяться в этой сфере общественных отношений. Интересное мнение по этому поводу высказывает в своей книге, посвященной понятию и статусу правовых дефиниций, которые характеризуют различные категории граждан К. Корсик: он считает, что необходимо всегда правильно определять любую дефиницию, а в особенности – юридическую дефиницию, потому что от этого зависит ее эффективное использование, которое выполняет и правовые, и информационные функции, имеет важное практическое значение².

¹ Гаврилова И.Н. Актуальные проблемы миграционной политики России / Миграционные процессы. Прошлое. Настоящее. Будущее. // Сборник материалов X и XI Московско-берлинских международных семинаров. М. 2006.

² Корсик К. Понятие и содержание правовых дефиниций, характеризующих различные категории

Когда речь шла о видах миграции, мы упоминали незаконную миграцию. Она имеет место быть тогда, когда иностранными гражданами или лицами без гражданства нарушены правила въезда, выезда или пребывания на территории другого государства, произвольное изменение своего правового положения в период пребывания в принимающей стране.

К субъектам незаконной миграции в Российской Федерации традиционно относят незаконных иммигрантов или иностранцев, апатридов, которые прибыли на территорию РФ нелегально. Чаще всего такие субъекты пользуются при въезде поддельными документами, либо вообще не имеют при себе необходимых документов.

В целом можно сделать следующий вывод. После распада СССР российское правительство не уделяло необходимого внимания проблеме миграции, а проводимая; политика была непоследовательной и противоречивой. По существу в России была утрачена управляемость в сфере миграционных процессов, что открыло, путь для проникновения незаконных мигрантов. Принимаемые в 1990-е гг. миграционные программы не привели к созданию в стране эффективной миграционной политики.

Анализируя одобренную Правительством Российской Федерации 1 марта 2003 г. Концепцию регулирования миграционных процессов Российской Федерации, основной целью которой было провозглашение достижения прочного правопорядка и законности в области регулирования миграционных процессов на основе предложенных в Концепции принципов и приоритетов, необходимо подчеркнуть, что Концепция не является юридически обязательным документом, а представляет лишь «систему взглядов и приоритетов регулирования миграционных процессов», реализация которых возможна лишь на основе в достаточной степени необходимых правовых актов.

Миграционная политика должна основываться на прочной законодательной базе, определяющей весь объем многоплановой

деятельности государства, предполагающую выполнение целого ряда миграционных функций¹.

Первую группу функций составляет деятельность в области прогнозирования миграционных процессов в стране в целом и в отдельных регионах: разработку текущих и долгосрочных прогнозов относительно внутренней и внешней миграции; организацию единой информационной системы в области миграции; организацию научных исследований по проблемам миграции.

Вторую группу функций образуют: разработка и реализация миграционных программ (как федеральных, так и региональных); распределение финансов и материальных ресурсов, выделяемых из бюджета на миграционные цели; контроль за использованием этих средств; обеспечение работы пунктов приема и временного размещения мигрантов; определение порядка выплаты пособий.

Создание определенной системы экономических стимулов, обеспечение гражданам права свободно передвигаться, гарантии государственного управления процессами миграции – вот необходимые элементы, без которых не будет эффективна рыночная экономика.

Требуются новые подходы к решению поставленных задач, которые будут способствовать позитивным изменениям в российском обществе в целом. Все это должно исходить из интересов общества и потребностей экономики, при этом не следует забывать о необходимости соблюдать права и законные интересы граждан, не создавать угрозу общественной безопасности и правопорядку, заботиться о здоровье населения, соблюдать нормы международных договоров и соглашений.

¹ Морозова Л.А. Миграционная деятельность современного Российского государства (Общеправовые вопросы). / Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты. М., Нижний Новгород, 2014. С. 320.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование правового регулирования миграционных процессов позволило выделить основные тенденции направления миграционной политики и сделать выводы, которые могут быть использованы в практике формирования российского миграционного законодательства.

Процесс глобализации в современном мире обусловил увеличение масштабов миграции. В странах Европейского Союза эти тенденции привели к необходимости совершенствования миграционного законодательства с учетом правоприменительной практики.

В ходе проведения анализа изменений в политико-правовом регулировании миграционных процессов европейских стран сделаны выводы о характерных особенностях миграционной политики в Германии, Великобритании и Франции:

- национальные законодательства зарубежных стран четко отражают взаимосвязь целей и задач миграционной политики в соответствии с современными тенденциями в политике, экономике, демографической обстановкой в стране в свете последних изменений;

- последние из изменений, внесенных в национальные законодательства этих стран, в первую очередь касаются гуманитарной иммиграции, воссоединения семей, защиты прав беженцев и лиц, ищущих убежище, особое внимание уделяется трудовой миграции;

- национальные законодательства европейских стран, обладающих большим опытом в области регулирования миграционных процессов, содержат нормы, которые помогают противостоять незаконной миграции;

- иммиграционное законодательство зарубежных стран наделяет мигранта «гуманитарным статусом», если нет оснований для признания его беженцем;

- в законодательствах рассмотренных стран установлены системы квот, планирования, балльного отбора иммигрантов;

– на законодательном уровне принимаются социальные, трудовые и др. программы, среди которых приоритетной является интеграция иммигрантов в гражданское общество.

Для определения правового статуса иммигранта национальные законодательства Германии, Великобритании и Франции чаще всего используют термин «иностраный гражданин». Политика в области миграции в большей степени ориентирована на временное пребывание иностранных граждан. Структура и полномочия миграционных служб, осуществляющих миграционную политику в этих странах, также находят свое отражение в национальном миграционном законодательстве. Структура таких органов обычно включает в себя профильный орган по вопросам миграции и ведомства, подчиненные профильному органу, между которыми и распределены все полномочия по осуществлению миграционной политики, реализацию основных ее направлений, решение вопросов, касающихся труда и занятости иностранцев.

Миграционные службы Европейского Союза, стремительно развиваясь, усиливают свои позиции в системе органов государственной власти. Круг их полномочий расширяется, укрепляется материально-техническая база. Главной тенденцией является объединение всех организационных функций по осуществлению иммиграционного контроля в юрисдикцию одного ведомства, одной службы – это характерно для любого государства-участника Европейского Союза. К таким функциям относятся пограничный контроль при пересечении границы, контроль за пребыванием иностранных граждан на территории стран ЕС, выявление нарушений иммиграционного законодательства, противодействие нелегальной миграции и депортация иностранных граждан.

Основным законом, регулирующим миграционные процессы в каждой отдельно взятой стране Европейского Союза, является Закон об иммиграции. Так как в Российской Федерации подобного или аналогичного закона не существует, можно сделать вывод о том, что процессы миграции в РФ не

контролируются должным образом, так как нет нормативного акта, который бы определил основополагающие начала иммиграционной политики национальной иммиграционной политики.

На основании этого можно сделать вывод о необходимости принятия Федерального Закона «Об иммиграции в Российской Федерации». Актуальным это является еще и потому, что Россия продолжает оставаться принимающей страной. Закон должен содержать основные принципы, цели и задачи иммиграционной политики, основные дефиниции иммиграционной политики, должен давать представление о видах иммиграции – гуманитарной, трудовой, экономической, в целях воссоединения с семьей или репатриации. Необходимо четко определить, какими полномочиями будут наделены федеральные органы власти и органы власти субъектов Федерации в сфере государственной иммиграционной политики. Уделить внимание интеграции иммигрантов и государственному мониторингу иммиграции.

Основываясь на опыте Российской Федерации и стран Европейского Союза, необходимо внести изменения и дополнения в действующее иммиграционное законодательство РФ:

1. В области трудовой иммиграции установить приоритеты трудовой иммиграции; определить механизм защиты экономических прав трудовых мигрантов, включая поиск работы, порядок найма; упростить порядок получения разрешений на работу; ввести квоту по определенным профессиям, специальностям с учетом рынка труда и по конкретным субъектам Российской Федерации; установить общие принципы признания документов об образовании, присвоении научных (ученых) степеней и ученых званий и присвоении квалификации; совершенствование действующих и заключение новых международных соглашений о медицинском, социальном и пенсионном страховании трудящихся-мигрантов и членов их семей.

2. Пересмотреть действующие Соглашения, подписанные со странами СНГ в области сотрудничества по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам, трудовой иммиграции и других вопросов, связанных с иммиграционными процессами с учетом произошедших изменений в последние годы в иммиграционном законодательстве;

3. В области интеграции мигрантов в российское общество необходимы разработка и внедрение федеральных и региональных специальных программ по адаптации и интеграции иммигрантов, создание культурно-просветительских учреждений для взрослых и детей из числа мигрантов, специализированных центров изучения русского языка и культуры. При этом необходимо учитывать то обстоятельство, что Россия – многонациональная страна, где необходимо формирование системы расселения на основе обеспечения миграционной привлекательности субъектов Российской Федерации, создания благоприятных условий для жизнедеятельности местного населения и мигрантов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ПРАВОВЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Российские правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31.
2. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
3. О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 14.09.2012 г. № 1289 (ред. от 15.03.2018 г.) // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5074.
4. Федеральная миграционная программа на 1998-2000 гг. // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5406.

Международные правовые акты

5. Договор, учреждающий Европейское Сообщество (Рим, 25 марта 1957 г.) (с изменениями от 16 апреля 2003 г.) // <http://eulaw.ru/content/2001> (дата обращения 11.04.2018 г.).
6. Регламент Совета от 15 октября 1968 г. о свободе передвижения работников в сообществе (1612/68/ЕЭС) // <http://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/dokumenty-o-pravah-cheloveka-i-grazhdanina/normativnye-akty-o-svobode-peredvizheniya-tovarov-lits-i-uslug/reglament-soveta-ot-15-oktyabrya-1968-g-o-svobode-peredvizheniya-rabotnikov-v-soobshhestve-1612-68-ees-perevod-a-o-chetverikova/> (дата обращения 11.04.2018 г.).

Специальная литература

7. Балашова Т. Миграция и демография как неотложные направления развития приоритетных национальных проектов // Миграционное право. 2017. № 7.
8. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2017.
9. Воробьева О.Д. Миграция населения // Миграционная политика. Выпуск шестой. М., 2001.
10. Воронина Н. Правовое регулирование миграции в России // Вынужденные миграции: интеграция и возвращение / Под ред. В.А. Тишкова. М., 1997., Воронина Н.А. Международное право и проблемы правового регулирования положения внутриперемещенных лиц // Всероссийский журнал международного права «Юрист – международник». 2016. № 3.
11. Гаврилова И.Н. Актуальные проблемы миграционной политики России / Миграционные процессы. Прошлое. Настоящее. Будущее. // Сборник материалов X и XI Московско-берлинских международных семинаров. М. 2006.
12. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М.: Изд. МНИМП, 1998.
13. Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хорев Б.С. Миграциология. М.: Издательство МГУ, 1989.
14. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2007.
15. Европейская социальная хартия: Справочник / пер. с фр. М.: Междунар. отношения, 2000.
16. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 тт. Т. 1 / под общ. ред. В.А. Туманова. М.: НОРМА, 2010.
17. Европейское право: Учебник для вузов / под. общ. ред. Л.М. Энтина.

М.: НОРМА, 2010.

18. Зайончковская М. Миграционная ситуация в современной России // Человек и труд. 2010. № 6.
19. Законодательство и политика в области внешней трудовой миграции государств-импортеров иностранной рабочей силы. М., 2012.
20. Защита беженцев: вопросы и ответы. УВКБ ООН, 1996.
21. Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования: Монография. М.: Внешторгиздат, 2005.
22. Иванов М.М. Правовое регулирование иммиграционного процесса (условия и процедуры приобретения статуса постоянного жителя в странах Европейского Союза). М.: «Международные отношения», 2002.
23. Иеринг Р. Дух римского права на различных ступенях его развития. Часть первая. СПб, 1875.
24. Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. М.: Спарк, 2012.
25. Калашников С. Развитие рынка труда // Человек и труд. 2008. № 5.
26. Капустин А.Я. Европейский Союз: интеграция и право: Монография. М., 2000.
27. Кашкин С.Ю. Введение в право Европейского Союза / под ред. д.ю.н., проф. С.Ю. Кашкина. М.: Эксмо, 2017.
28. Клинова Е.В. Правовое положение беженцев в странах Европейского Союза (Статус беженца, право на убежище). М.: РАН ИНИОН, 2000.
29. Корсик К. Понятие и содержание правовых дефиниций, характеризующих различные категории граждан // Право и жизнь. 1999. № 24.
30. Лендснесс К., Ньюленд К. Цели и методы иммиграционной политики Великобритании. Мировой опыт миграционной политики. М., 2003.
31. Матвеева Т.Д. Международно-правовые аспекты современных миграционных процессов // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность

- защиты: Сборник статей / под ред. д.ю.н. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2016.
32. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996.
33. Международное публичное право: Учебник. / под ред. К.А. Бекяшева. М., 2013.
34. Мезенцева А.Б. Правовые аспекты миграционной ситуации в Российской Федерации // Всероссийский журнал международного права «Юрист – международник». 2005. № 2.
35. Миграция населения. Вып.1: Теория и практика исследования. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2015.
36. Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / под ред. Г. Витковской. М.: Гендальф, 2006.
37. Молодикова И.Н. Основные этапы и методы регулирования трудовой миграции в западноевропейских странах // Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты / отв. ред. Ж.А. Зайончковская. М., 2016.
38. Морозова Л.А. Миграционная деятельность современного Российского государства (Общеправовые вопросы) / Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты. М., Нижний Новгород, 2004. С. 320.
39. Муромцев Г.И. Гл. 2 Право ЕС (европейское право), его источники // Право Европейского союза: правовое регулирование торгового оборота. Учебное пособие. М., 2000.
40. Петрушевский Д.М. Великая хартия вольностей и конституционная борьба в английском общества во второй половине XIII века. М.: Изд. Сабашниковых, 1918.
41. Права человека. Сборник международных документов. Издательство Московского Университета, 1986.
42. Право Европейского Союза: Документы и комментарии / под ред. С.Ю.

Кашкина. М., 1999.

43. Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота / под ред. В.В. Безбаха. М.: Зерцало, 1999. С. 217-348.

44. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юристъ, 2013.

45. Ривкина Е.А. О российской миграционной политике. / Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты. М., Нижний Новгород, 2014.

46. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). М., 2013.

47. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1977. Вып. XXXI.

48. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. М.: Международная организация по миграции, 2007.

49. Селиверстов С.С. Вопросы соотношения международного и европейского права // Московский журнал международного права. 2004. № 1.

50. Славкина Н.А. Механизмы судебной защиты прав человека: опыт Совета Европы и Европейского Союза. М., 2000.

51. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М., 2001.

52. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М.: Юристъ, 1998.

53. Тюркин М.Л. Миграционная система России. Монография. М.: Издательский дом «Стратегия», 2015.

54. Фадеева Т.М. Европейский Союз: Федералистские концепции европейского строительства. М.: РАН ИНИОН, 2016.

55. Фуше М. Европейская республика. Исторические и географические контуры: пер. с фр. В.П. Серебренникова и Т.Н. Серебренниковой. М.: Международные отношения, 1999. С. 34.

56. Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества: пер. с англ. М., 1998.

57. Энтин Л.М. Европейское право. Учебник для ВУЗов. М., 2011.

58. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: Учеб. пособие. М.:

Издательство РГСУ; Академический Проект, 2017.

59. Ягодин С. Вопросы разработки новой государственной миграционной политики России: иммиграционный контроль как элемент национальной политики // Российская диаспора и проблемы недобровольной миграции на постсоветском пространстве / под ред. В. Деева, Е. Филипповой. М., 2015.

Электронные ресурсы

60. <https://www.un.org/sg/ru/content/kofi-annan> (дата обращения 11.04.2018 г.).

61. Британское право и иммиграции // https://www.bbc.com/russian/uk/2015/06/150625_uk_immigration_law_history (дата обращения 11.04.2018 г.).

62. Конституции зарубежных государств // <http://library.khpg.org/files/docs/1398678879.pdf> (дата обращения 11.04.2018 г.).

63. Регулирование миграции в Канаде, Швеции, Великобритании, Израиле // <http://isfic.info/formig/dnikov06.htm> (дата обращения 11.04.2018 г.).