



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Т.Я. Хабриева

**МИГРАЦИОННОЕ
ПРАВО
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ**

Монография

Москва
2019

УДК 342.9
ББК 67.401
X12

*Рекомендовано к публикации секцией публичного права ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

*Издание осуществлено при финансовой поддержке
Российского фонда фундаментальных исследований
по проекту № 19-111-00107*



Об авторе:

Талия Ярулловна Хабриева — академик Российской академии наук, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заместитель президента Российской академии наук, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан.

Рецензенты:

Л. В. Андриченко — заведующий центром публично-правовых исследований ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

А. И. Ковлер — заведующий центром зарубежного законодательства и сравнительного правоведения ИЗИСП, доктор юридических наук, профессор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, судья Европейского Суда по правам человека (1999—2012) в отставке, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, заслуженный юрист Российской Федерации;

В. А. Волох — профессор кафедры государственного управления и политических технологий Института государственного управления и права Государственного университета управления, доктор политических наук.

Хабриева Т. Я.

X12

Миграционное право: сравнительно-правовое исследование:
монография / Т.Я. Хабриева. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. — 400 с.

ISBN 978-5-9516-0858-1

Исследование посвящено развитию теоретико-правовых основ регулирования миграционных отношений. Выбор темы продиктован обострением проблем, связанных с увеличением миграционных потоков, современными геополитическими, экономическими, гуманитарными кризисами.

Обосновываются понятие и компоненты миграционного права как межотраслевого правового комплекса, имеющего тенденции к обособлению. Предлагается классификация миграционных правоотношений, отражающая многообразие миграционной сферы и сложную систему миграционного права, анализируются основные институциональные структуры, действующие в области регулирования миграционных процессов, рассматривается статус мигрантов различных категорий.

Определяются основные тенденции международно-правового регулирования миграции и возможные траектории развития российского законодательства. Изучен обширный зарубежный опыт, проведено сравнительно-правовое исследование, позволяющее осмыслить правовые проблемы правового регулирования миграции в мировом масштабе.

Для юристов – ученых и практиков, работников миграционной службы, студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для широкого круга читателей, интересующихся проблемами правового регулирования миграции населения.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-9516-0858-1

© Хабриева Т.Я., 2019

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

T.Y. Khabrieva

**MIGRATION
LAW
COMPARATIVE
LEGAL RESEARCH**

Monograph

Moscow
2019

*Recommended for publication
by the Academic Council of the Institute
of Legislation and Comparative Law
under the Government of Russian Federation*

*The publication was carried out with financial support
Russian foundation for basic research
on the project № 19-111-00107*



About the author:

Talia Yarullova Khabrieva — academician of the Russian Academy of Sciences, titular member of the International Academy of Comparative Law, doctor of Law, professor, Vice-president of the Russian Academy of Sciences, Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe), Honored lawyer of the Russian Federation, Honored lawyer of the Republic of Tatarstan.

Reviewers:

L.V. Andrichenko — doctor of Law, Professor, head of the Centre for public law research, the ILCL, Honored lawyer of the Russian Federation;

A.I. Kovler — doctor of Law, head of the Center of foreign legislation and comparative law of the ILCL, professor at the Lomonosov Moscow State University, former judge of the European Court of Human Rights (1999—2012), associate member of the International Academy of Comparative Law, Honored lawyer of the Russian Federation;

V.A. Volokh — doctor of political Sciences, Professor of the Department of public administration and political technologies of the Institute of public administration and law of the State University of management.

Khabrieva T.Y.

Migration Law: Comparative Legal Research: Monograph / T.Y. Khabrieva. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2019. — 400 p.

ISBN 978-5-9516-0858-1

The research is devoted to the development of theoretical and legal bases of regulation of migration relations. The choice of the topic is dictated by the aggravation of problems associated with the increase in migration flows, modern geopolitical, economic and humanitarian crises.

The concept and components of migration law as a cross-sectoral legal complex with a tendency to isolation are substantiated. The classification of migration legal relations, reflecting the diversity of the migration sphere and the complex composition of the migration law system, analyzes the main institutional structures operating in the field of regulation of migration processes, considers the status of migrants of different categories.

The main trends of international legal regulation of migration and possible trajectories of development of the Russian legislation are determined. The paper studies extensive foreign experience, conducted a comparative legal study to understand the legal problems of legal regulation of migration on a global scale.

For lawyers-scientists and practitioners, employees of the migration service, students, postgraduates and teachers of law schools and faculties, as well as for a wide range of readers interested in the problems of legal regulation of migration.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|-----------------------|----|
| ВВЕДЕНИЕ | 11 |
|-----------------------|----|

Глава I

| | |
|---|----|
| МИГРАЦИОННОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА | 23 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| § 1. МИГРАЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ: МЕСТО В СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СИСТЕМЕ ПРАВА | 23 |
| § 2. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ИСТОЧНИКОВ МИГРАЦИОННОГО ПРАВА | 36 |

Глава II

| | |
|--|----|
| ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ | 72 |
|--|----|

| | |
|---|-----|
| § 1. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ В РЕГУЛИРОВАНИИ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ: ФЕДЕРАТИВНЫЙ АСПЕКТ | 72 |
| § 2. ПОЛНОМОЧИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ..... | 83 |
| § 3. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ..... | 108 |

Глава III

| | |
|---|-----|
| МИГРАНТ КАК ОСНОВНОЙ СУБЪЕКТ МИГРАЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ | 116 |
|---|-----|

| | |
|---|-----|
| § 1. ПОНЯТИЕ И КАТЕГОРИИ МИГРАНТОВ | 116 |
| § 2. ПЕРЕСЕЛЕНЦЫ..... | 125 |
| § 3. ВЫНУЖДЕННЫЕ ПЕРЕСЕЛЕНЦЫ..... | 148 |
| § 4. ТРУДЯЩИЕСЯ-МИГРАНТЫ | 168 |
| § 5. БЕЖЕНЦЫ..... | 183 |
| § 6. ЛИЦА, ПОЛУЧИВШИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЕ УБЕЖИЩЕ..... | 204 |
| § 7. ЛИЦА, ПОЛУЧИВШИЕ ВРЕМЕННОЕ УБЕЖИЩЕ..... | 217 |
| § 8. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЗАКОННУЮ МИГРАЦИЮ | 229 |

Глава IV

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО
И МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ 249**

- § 1. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ: ГЛОБАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ..... 249
- § 2. МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ В РАМКАХ УНИВЕРСАЛЬНОГО
МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА..... 274
- § 3. РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ
В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ..... 282
- § 4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ
В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ..... 297
- § 5. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ..... 304

Глава V

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ
В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ..... 323**

- § 1. МИГРАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ
ГОСУДАРСТВ..... 323
- § 2. МИГРАЦИОННЫЕ ОРГАНЫ..... 329
- § 3. ПРАВОВОЙ СТАТУС ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ МИГРАНТОВ..... 337
- § 4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ МИГРАЦИОННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОРЯДОК ОБЖАЛОВАНИЯ
РЕШЕНИЙ МИГРАЦИОННЫХ ВЛАСТЕЙ 357

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 367

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК..... 370

ОБ АВТОРЕ 398

CONTENTS

| | |
|--|-----|
| INTRODUCTION | 11 |
| Chapter I | |
| MIGRATION LAW IN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM | 23 |
| § 1. MIGRATION LEGAL REGULATION: PLACE IN THE LEGAL SYSTEM AND SYSTEM OF LAW..... | 23 |
| § 2. CONCEPT AND TYPES OF MIGRATION LAW SOURCES..... | 36 |
| Chapter II | |
| STATE MANAGEMENT OF POPULATION SHIFT | 72 |
| § 1. DELINEATION OF POWERS BETWEEN STATE AUTHORITIES IN REGULATION OF MIGRATION RELATIONS: FEDERAL ASPECT..... | 72 |
| § 2. POWERS OF FEDERAL STATE AUTHORITIES IN MIGRATION RELATIONS..... | 83 |
| § 3. STATE AUTHORITIES OF CONSTITUENTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND POPULATION SHIFT..... | 108 |
| Chapter III | |
| MIGRANT AS KEY PERSON OF MIGRATION LEGAL RELATIONS | 116 |
| § 1. CONCEPT AND CATEGORIES OF MIGRANTS..... | 116 |
| § 2. MOVERS..... | 125 |
| § 3. FORCED MOVERS..... | 148 |
| § 4. LEGAL STATUS OF WORKING MIGRANTS..... | 168 |
| § 5. REFUGEES..... | 183 |
| § 6. POLITICAL REFUGEES..... | 204 |
| § 7. TEMPORARY REFUGEES..... | 217 |
| § 8. LIABILITY FOR ILLEGAL MIGRATION..... | 229 |

Chapter IV

INTERNATIONAL LAW

AND POPULATION SHIFT 249

§ 1. INTERNATIONAL LEGAL REGULATION
OF MIGRATION RELATIONS: WORLDWIDE..... 249

§ 2. POPULATION SHIFT AND ACTIVITIES
OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS
WITHIN THE SCOPE OF UNIVERSAL
INTER-STATE COOPERATION..... 274

§ 3. REGULATION OF MIGRATION RELATIONS
IN THE COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES 282

§ 4. LEGAL REGULATION OF MIGRATION RELATIONS
IN THE EURASIAN ECONOMIC UNION..... 297

§ 5. LEGAL REGULATION OF MIGRATION RELATIONS
IN THE EUROPEAN UNION..... 304

Chapter V

LEGAL REGULATION OF MIGRATION

RELATIONS IN FOREIGN STATES 323

§ 1. MIGRATION LAWS OF FOREIGN STATES 323

§ 2. MIGRATION AUTHORITIES 329

§ 3. LEGAL STATUS OF CERTAIN CATEGORIES
OF MIGRANTS 337

§ 4. LIABILITY FOR VIOLATIONS OF MIGRATION
LAWS AND PROCEDURE FOR APPEAL
OF DECISIONS OF MIGRATION AUTHORITIES..... 357

CONCLUSION 367

BIBLIOGRAPHIC LIST 370

ABOUT THE AUTHOR..... 398

ВВЕДЕНИЕ

Современная ситуация в мире отличается масштабностью миграционных процессов. Согласно данным исследования Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН, число международных мигрантов в мире с 2000 г. выросло на 49% и составляет 258 млн человек¹. Около 3,4% живущих на Земле являются мигрантами, то есть проживают не в тех странах, где родились. Наибольшее число, а именно 49,8 млн человек, или 19% всех мигрантов, проживают в США. Число мигрантов, проживающих в России, Саудовской Аравии и Германии, достигает 12 млн в каждой стране; в Великобритании — 9 млн². Такие масштабы свидетельствуют о том, что между территориями идет постоянный обмен населением.

В условиях глобализации претерпевают изменения не только общие характеристики международных миграционных процессов, но и определяющие их условия. Более того, обостряется вопрос, является ли только глобализация тем фактором, который стимулирует внешнюю миграцию, или внешняя миграция подвержена, причем в меньшей степени, влиянию социальной, культурной, экономической политики государств. Положительным результатом миграции, как правило, признается решение демографических проблем, приумножение культурного достояния и экономического благосостояния. Но на практике баланс интересов населения и мигрантов не всегда соблюдается. Последние активно вторгаются во все сферы жизнедеятельности принимающих государств, пытаясь влиять на перераспределение финансовых ресурсов, развитие государственных институтов, оказывать давление на культурные, конфессиональные, политические движения. Нередко результатом становится создание в государствах-реципиентах территориальных анклавов, что может повлечь риск межкультурных конфликтов и фрагментации общества. Внешняя миграция также может использоваться как сред-

¹ Представлены данные на конец 2018 г.

² URL: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>

ство лоббирования интересов различных транснациональных преступных групп¹. Это обуславливает необходимость реализации активной государственной миграционной политики в целях сохранения гражданского единства, соблюдения конституционных прав и свобод личности и обеспечения национальной безопасности.

Есть и особая сторона миграции — она связана с вынужденным перемещением населения. В последние годы около 25,4 млн человек (10% от общего числа) являются беженцами². Страны — члены ЕС серьезно обеспокоены проблемами неконтролируемого потока мигрантов с Ближнего Востока и пытаются найти пути урегулирования миграционного кризиса. Проблемы беженцев и других категорий вынужденных мигрантов существенно обострились в данном регионе в 2015 г., их причиной стали события в Сирии, Ливии, Ираке и других странах. Перемещение населения из мусульманских стран в страны Европы привело к вспышкам конфликтов с местными жителями на национальной почве. Кроме того, усилилось негативное отношение к приезжим по причине несоблюдения последними правовых норм и культурных традиций принимающего их общества. В России в результате массового притока лиц, ищущих убежище, прежде всего с востока Украины, эта проблема также приобрела особое значение³.

По сравнению с другими странами Российская Федерация столкнулась с миграцией относительно недавно. При этом за три десятилетия сменилось несколько моделей человеческой мобильности. За это время Россия прошла сложный путь динамичного формирования собственного законодательства, отвечающего основным международным стандартам и уровню развития миграционных отношений в стране.

Пик миграционной активности пришелся на начало 1990-х гг. — период так называемой постсоветской миграции. Резкий переход к политике «открытых дверей» в условиях неподготовленных к широкомасштабным миграционным потокам законодательной базы, органов государственной власти, оснащения границ привел к тому, что государство утратило контроль над процессами миграции. Сыграли свою роль и другие факторы — внутренняя социально-политическая напряженность, сложная ситуация, имевшая место в Северо-Кав-

¹ См.: Волох В.А. Вынужденная миграция в Европе: состояние, проблемы, пути оптимизации управления и миграционного законодательства в России // Власть. 2016. № 1. С. 158—159.

² В исследовании Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН отмечается, что 22 млн из них (84%) переселились в страны с низким и средним уровнем жизни. URL: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesgraphs.shtml?0g0>

³ По данным Росстата, наибольшее количество украинских граждан, получивших временное убежище, находились в России в 2016 г. — более 311 тыс., на январь 2018 г. их число сократилось до 123 434.

казском регионе, изменение общей конъюнктуры на рынке труда и др.

Спонтанная, неуправляемая миграция оказывала негативное влияние на экономические, социальные, демографические, этнокультурные и другие процессы как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных ее субъектах. Результатом стали рост криминогенных очагов, неравномерность развития региональных рынков труда, угрозы безопасности приграничных субъектов Федерации, прежде всего на Дальнем Востоке России (демографическая экспансия). Неконтролируемая миграция не позволяла обеспечить защиту прав самих мигрантов.

Правовое регулирование в то время в основном было обусловлено необходимостью безотлагательного реагирования на наиболее острые жизненные проблемы: требовалось принятие срочных мер на законодательном и подзаконном уровне в связи с массовым перемещением в страну населения из государств — бывших республик СССР, а также с большим притоком беженцев из стран третьего мира. Присоединение Российской Федерации в 1992 г. к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу, касающемуся статуса беженцев, 1967 г. также обязывало ее к выработке законодательства, направленного на регламентацию статуса названной категории лиц. По этой причине основное правовое обеспечение в тот период получили две категории мигрантов — беженцы и вынужденные переселенцы. В отношении них были приняты и действуют соответствующие федеральные законы¹.

Принимались также отдельные акты подзаконного уровня в отношении трудящихся-мигрантов, например Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы», впоследствии скорректированный Указом Президента РФ от 29 апреля 1994 г. № 847 «О дополнительных мерах по упорядочению привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы»². Этими актами заполнялся законодательный вакуум, поскольку названные вопросы объективно требовали правового регулирования.

Тогда же в отдельных субъектах Российской Федерации принимались акты в области регулирования миграционных отношений. Во многом это было обусловлено наличием пробелов в федеральном законодательстве (например, по вопросам регулирования прав трудящихся-мигрантов). Некоторые из них создавали необосно-

¹ См.: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // Там же. Ст. 427.

² САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 4934; СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 77. В настоящее время указы утратили силу.

ванные преграды в реализации прав граждан на свободу передвижения.

Современные наиболее значимые направления миграционных процессов в России коренным образом отличаются от тех, которые способствовали началу формирования правовой основы регулирования миграционных отношений до середины 1990-х гг. Если в начале 1990-х гг. в России определяющее влияние на развитие правовой системы оказывала необходимость упорядочения вынужденной миграции (как внешней, так и внутренней), то начиная со второй половины 1990-х гг. ситуация в стране уже во многом характеризуется значительным сокращением вынужденной миграции. Исключение, как уже отмечалось, составляет только период 2014–2016 гг., когда в Россию устремились массовые потоки населения с территории Украины.

В настоящее время активизировалась трудовая и образовательная миграция, а также миграция, связанная с добровольным переселением соотечественников. По этим причинам во многом из ситуативных правовых решений, являющихся результатом последующего (часто слабого) реагирования на изменения миграционной обстановки, российская миграционная правовая политика постепенно трансформировалась в активные действия, обеспечивающие не только предсказуемость миграционных процессов, но и их направление в нужное для государства русло. Сбалансированная миграционная политика способна не только оказывать ощутимое влияние на социально-экономическую обстановку в регионах страны, но и стать весомым аргументом во внешней политике России.

Основной акцент в развитии миграционного законодательства переводится на создание такой правовой основы, которая обеспечила бы динамичный приток профессиональных работников, стабильное развитие экономики и общества, обогащение национальных культур. Это происходит в условиях роста международной конкуренции за высококвалифицированную рабочую силу. Например, традиционно значительной является доля «импортируемых» специалистов в Австралии (9,9% от общего числа мигрантов), Канаде (7,3%), Швейцарии (5,3%), США (3,2%)¹. Чтобы привлечь необходимые кадры, ЕС ввел «голубую карту», упрощающую въезд трудовых мигрантов. С увеличением нефтяных доходов и совершенствованием технологий процесса добычи и переработки природных ресурсов Кувейт, Саудовская Аравия, ОАЭ, Катар и Йемен также

¹ По данным Евростата (www.epp.eurostat.ec.europa.eu).

используют иностранных рабочих с высоким уровнем знаний и опыта.

Россия относится к странам, которые не только принимают, но и «экспортируют» специалистов. Растут объемы безвозвратного выезда из страны квалифицированных кадров, главным образом молодежи — инженеров, программистов, экономистов и т.д. Велика доля российских граждан среди лиц, нелегально осуществляющих трудовую деятельность за рубежом. Несмотря на предпринимаемые меры, связанные со снижением ранней смертности, повышением пенсионного возраста, Россию (по среднему и пессимистическому варианту прогноза) ожидает сокращение трудоспособного населения — к 2036 г. оно составит примерно 7 млн человек. В этом смысле миграционное законодательство могло бы способствовать развитию российской экономики.

Особый интерес для России в последние годы представляет образовательная миграция. Динамика международного рынка образовательных услуг, емкость которого, по оценкам специалистов, составляет 50–60 млрд дол. США, свойственна таким ведущим странам-реципиентам, принимающим на обучение более 70% мигрантов, как США, Великобритания, Франция, Германия, Австралия, Китай, Канада и Япония¹. К образовательным учреждениям России проявляют интерес в большей степени граждане стран СНГ, которые владеют русским языком, знакомы с отечественной культурой и готовы к интеграции и социализации. Это обуславливает целесообразность расширения правовой регламентации статуса образовательных мигрантов, гарантий их обучения и других вопросов, в том числе в рамках двусторонних договоров России с указанными странами.

Эффективное государственное управление требует четких правовых механизмов регулирования миграционных отношений. Сложность и многоаспектность этих отношений предполагает создание разветвленной системы правовых норм, направленных как на обеспечение прав мигрантов, так и на регламентацию различных процедур, связанных с деятельностью органов власти в рассматриваемой сфере. В совокупности данные правовые нормы образуют новый комплекс в системе российского права — миграционное право Российской Федерации, основанное на ряде законодательных и иных нормативных правовых актов, предметом регулирования которых являются отношения в сфере миграции.

¹ См.: Иванова Т.Д. Учебная миграция из стран СНГ в контексте формирования высококвалифицированных специалистов на российском рынке труда // Образование и право. 2011. № 6 (22). С. 86–87.

Современное миграционное законодательство претерпевает влияние различных факторов, таких как международная ситуация в странах вокруг России, проблемы экономического, социального, демографического развития внутри страны, изменения в области ее геополитических и национальных приоритетов при проведении государственной внутренней и внешней политики. Ключевые цели миграционного права на данном этапе — достижение максимально положительного эффекта от процессов миграции, направленного на демографическое развитие, выравнивание диспропорций территориального расселения, удовлетворение потребностей регионов в трудовых ресурсах, обеспечение безопасности страны и ее населения, защита от международного терроризма и внутренних угроз, связанных с незаконной миграцией.

Нормативная правовая база регулирования миграционных отношений насчитывает более 500 документов, из которых 57 — федеральные законы. Миграционное законодательство характеризуется высокой динамикой накопления правового массива и его постоянной модернизацией, что обусловлено интенсификацией и диверсификацией миграционных потоков, которые требуют дальнейшей дифференциации правовых статусов мигрантов, усложнения административных процедур, определяющих режим въезда в Российскую Федерацию и пребывания на ее территории, учета особенностей в регулировании территориальных перемещений населения. Это диктует необходимость выработки вариативных подходов к системе стратегического планирования в рамках государственной миграционной политики Российской Федерации, формирования модели дальнейшего развития миграционного законодательства.

Вместе с тем систематизация законодательства в данной сфере пока находится на достаточно низком уровне. Это препятствует эффективной регламентации общественных отношений, планомерному нарастанию правового массива, приводит к противоречиям и коллизиям в осуществлении правового регулирования. В связи с этим систематизация миграционного законодательства является одной из ближайших задач науки и практики.

Серьезная проблема миграционного законодательства — несовершенство понятийного аппарата, притом что четкое определение основных понятий должно быть важнейшей задачей законодателя в целях недопущения неоднозначного толкования правовых норм и обеспечения их полноценной реализации. В настоящее время нет даже нормативного определения понятия «мигрант». В международных правовых актах используются термины «беженец», «лицо, перемещенное внутри страны», «трудящийся-мигрант». Однако не все принятые в России правовые акты соответствуют в части определе-

ния понятий общепризнанным международным актам. В связи с этим дальнейшее развитие миграционного права должно быть направлено на формирование терминов, четко отражающих правовую суть регулируемых отношений.

Не в полном объеме разработаны и установлены основные гарантии прав мигрантов, соответствующие международным стандартам, что приводит к недостаточной правовой защищенности этой категории населения, отсутствию возможности для осуществления судебной защиты их прав. Необходимо дальнейшее совершенствование регулирования правового положения иностранных граждан, больных наркоманией или имеющих заболевания, представляющие опасность для окружающих, включая правила их выезда за пределы Российской Федерации, а также уточнение правового статуса и режима пребывания в случаях, когда выезд указанных лиц за пределы страны невозможен (например, при наличии статуса беженца или временного убежища, при отсутствии государства, в которое они могут выехать, и др.).

Требуется совершенствование законодательства, регулирующего порядок привлечения к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан в качестве квалифицированных и высококвалифицированных специалистов. Не решены вопросы по формированию механизма смены цели въезда на территорию Российской Федерации иностранных граждан в течение времени пребывания в нашей стране.

Отсутствует четкое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, что приводит к дисбалансу интересов федерального центра и регионов, снижению результативности принимаемых мер в рамках реализации государственной миграционной политики.

Представляется, что системная и полная законодательная регламентация вопросов миграции должна быть установлена именно на федеральном уровне. На практике это позволит использовать единые подходы к миграционной политике на всей территории страны. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны осуществлять полномочия (как федерального уровня, так и «собственные») в случаях, предусмотренных федеральными законами. Соответственно здесь возможно применение всех известных схем межбюджетных отношений с целью обеспечения реализации данных полномочий.

Развитию миграционного законодательства препятствуют также пробелы, составляющие в отдельных случаях целые институты данной отрасли, несогласованность межотраслевых подходов к

регулированию миграционных отношений: слишком активное использование норм отсылочного характера в актах подзаконного уровня и др.

Остается актуальной проблема формирования адекватного законодательства, направленного на преодоление негативных последствий миграционных процессов и обеспечение национальной безопасности государства, на создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов в соответствии с международными стандартами и обязательствами Российской Федерации.

Масштабные процессы миграции требуют выработки дополнительного набора мер по пресечению незаконной иммиграции на территорию Российской Федерации. При этом важно двустороннее и многостороннее сотрудничество государств, определение совместных стратегий и методов контроля, особенно в части сближения и унификации национальных законодательств государств — членов ЕАЭС, нацеленных на упорядочение государственного миграционного обмена, организацию действенного контроля над въездом и выездом, синхронизацию визовой политики в отношении граждан, выезжающих из третьих стран, а также на создание межгосударственного координирующего органа.

Несмотря на несомненную актуальность, вопросы миграционного правового регулирования еще не получили надлежащего анализа в научной юридической литературе. Имеющиеся исследования в основном либо посвящены отдельным проблемам (определению правового статуса беженцев, вынужденных переселенцев, привлечению иностранных работников и т.п.) миграционного законодательства без углубленного изучения теоретико-правовых проблем, либо, как правило, проводятся специалистами неюридического профиля (социологами, географами, демографами, экономистами¹). Накопленные знания о миграционных правоотношениях, разработанные и обоснованные научные положения в сфере регулирования миграционных процессов до сих пор не систематизированы.

Задача данной монографии — комплексное исследование теоретических и прикладных проблем правового регулирования миграционных отношений.

¹ В работах этих специалистов в основном исследовались вопросы влияния миграции на процессы урбанизации; моделирования и управления миграциями в контексте социально-экономической политики государства; формирования систем расселения; определения причин миграции и ее этнической составляющей; истории насильственных миграций ранее депортированных народов; влияния миграции на изменение численности населения; состав миграционных потоков; проблемы интеграции мигрантов в принимающие сообщества и т.д. (см., например: *Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинарное учебное пособие* / под ред. Ж. Зайонцковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля; Центр миграционных исследований. М., 2007).

Глава I посвящена определению места и роли миграционного права в системе российского права. На основе анализа научной дискуссии о новых структурных подразделениях в системе российского права и классической теоретико-правовой методологии выявлены основные компоненты миграционного права, позволяющие рассматривать его как комплексный межотраслевой институт. В целях подтверждения этого вывода определяются системные факторы формирования и развития миграционного права в качестве самостоятельного образования российского права, устанавливается его структурная композиция в виде ключевых субинститутов. Комплексная природа правового института исследуется посредством анализа миграционных правоотношений, установления их особенностей в части субъектного состава, объекта и содержания. Предлагается классификация миграционных правоотношений, которая позволяет представить многообразие миграционной сферы и сложную систему миграционного права. Обоснованию авторского понимания миграционного права предшествует не только обозначение исходных понятий, имеющих принципиальное значение для исследования (например, «мигрант»), но и определение новых. В этом смысле сформулированная в главе I базовая дефиниция миграционного права может способствовать дальнейшему исследованию этого правового явления.

В контексте «автономного» рассмотрения миграционного права приводится его источниковедческая база и определяются ее конкретные составляющие, среди которых, как показал анализ, представлен весь спектр имеющихся в российской правовой системе источников. При этом динамичное увеличение числа нормативных актов миграционного права сопровождается, с одной стороны, укреплением роли федерального закона как главного регулятора в области миграции населения, с другой стороны, сохранением высокой доли подзаконного нормотворчества. Подтверждается ведущая роль федерального регулирования и незначительность его регионального сегмента, который демонстрирует тенденцию к расширению в связи с изменением целевых доминант в российской миграционной политике (усиление стимулирующих механизмов, способствующих притоку квалифицированных мигрантов).

Потенциал механизма государственного управления в данной области раскрывается в главе II, в которой анализируется деятельность основных институциональных структур — органов государственной власти Российской Федерации не только в ее компетенционном выражении, но и с точки зрения обоснованности проведенного разграничения полномочий согласно требованиям, вытекающим из Конституции РФ и федерального законодательства. В этой части работы определяются субъекты управления в сфере

миграции населения, впервые осуществляется классификация и оценка оптимальности их полномочий для решения соответствующих задач.

Конституционные принципы федерализма применительно к миграции позволяют выявить не только приоритетную роль федеральных органов государственной власти в установлении компетенции всех субъектов управления этими отношениями, но и объективно обусловленное осуществление ими основного массива этих функций. Нормы, регулирующие разграничение таких полномочий, содержатся в различных федеральных законах и не всегда позволяют определить уровень ответственности за их реализацию. Предлагаются схемы разграничения, которые могут быть использованы для упорядочения сложившихся отношений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Обосновываются предложения о необходимости участия органов местного самоуправления в управлении миграционными процессами при соблюдении конституционных формул возложения ответственности на этот уровень власти.

В этой же главе изучается деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации. Исследование компетенции соответствующих органов показывает, что основной объем полномочий в сфере миграции населения принадлежит Правительству РФ, Министерству внутренних дел РФ, Министерству труда и социальной защиты РФ, а также ряду иных федеральных органов. При этом выявляются потенциальные возможности усиления руководящих и координационных функций Правительства РФ.

Ключевое значение в раскрытии темы имеет статус мигранта как основного субъекта миграционных правоотношений. Этому посвящена глава III монографии. В ней предложены базовые критерии идентификации мигрантов, позволяющие выделить их среди других лиц, осуществляющих перемещение через границы государств; определены их виды и категории, общие для всех мигрантов права и обязанности, которые легли в основу авторского определения понятия «мигрант». При отсутствии легального определения этого понятия в российском законодательстве данная научная дефиниция используется в целях изучения конкретных особенностей статуса основного субъекта миграционных отношений.

Специальному исследованию, в том числе в контексте международных стандартов, подвергаются элементы правовых статусов отдельных категорий мигрантов (добровольных переселенцев, трудящихся-мигрантов, вынужденных переселенцев, беженцев, лиц, получивших политическое или временное убежище): условия приобретения статуса, порядок его предоставления, основания утра-

ты и лишения, права и обязанности. Здесь же рассматриваются категории нелегальных мигрантов, а также иных субъектов незаконной миграции и их административная и уголовная ответственность по российскому законодательству, которое, как показал анализ, развивается в русле общемировых тенденций, но еще не в полной мере отвечает задачам национальной безопасности, обеспечения интересов государства и общества.

В главе IV сформулированы основные направления развития международно-правового регулирования миграционных отношений, раскрываются институциональные механизмы межгосударственного сотрудничества. Речь идет о защите беженцев как категории мигрантов, получивших международно-правовую защиту. В работе отмечено стремление международного сообщества к расширению категорий лиц, подпадающих под действие международного права. Одной из наиболее важных проблем является правовое положение лиц, перемещенных внутри страны. Данные вопросы поднимаются также в связи с поиском способов повышения эффективности международно-правовых институтов защиты мигрантов.

Международно-правовое регулирование затрагивает такой важный для социально-экономического развития государств пласт отношений, как трудовая миграция. Несмотря на обилие актов на этом уровне их анализ подтверждает отсутствие единообразия в понимании указанной категории мигрантов. Сопоставление международного и российского права позволяет выявить различие в подходах к определению понятия трудящегося-мигранта и к перечню его прав.

С учетом геополитического характера построения международных и межгосударственных отношений России исследуются вопросы регулирования миграции населения на уровне ЕАЭС, СНГ, определяются векторы единой миграционной политики, роль двусторонних международных договоров Российской Федерации в регламентации миграционных процессов. Проведен анализ правового регулирования миграционных отношений в ЕС, что позволяет констатировать процесс формирования общеевропейского миграционного права.

Завершает работу глава V, в которой представлен обзор зарубежного опыта, в результате изучения которого выделены две модели правового регулирования, характерные для государств общего права и государств романо-германской правовой традиции. Сделан вывод о том, что при различных моделях само миграционное законодательство, детерминированное общими для государств задачами и международными стандартами в этой области, во многом схоже. Использованный в работе инструментарий сравнительного правоведения

Введение

позволяет рассмотреть особенности основных институтов миграционно-правового регулирования в отдельных государствах.

В заключении работы определяются возможные траектории развития российского законодательства с учетом необходимости четкого соблюдения международных обязательств Российской Федерации и позитивного опыта зарубежных стран.

Глава I

МИГРАЦИОННОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

§ 1. МИГРАЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ: МЕСТО В СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СИСТЕМЕ ПРАВА

Понятие миграционного права. В отечественной юридической науке дискуссии о формировании в системе права новых структурных образований (таких, как инвестиционное право, транспортное право, медицинское право, гражданское исполнительное право, парламентское право и др.¹) ведутся в последние годы довольно активно, в том числе и по вопросу о месте и роли миграционного права.

Проблемы системы права всегда составляли фундаментальную часть теории права, имеющую не только теоретическую значимость. Юридическая доктрина призвана предопределять задачи нормотворческой деятельности, с тем чтобы российское право функционировало в качестве органичного целого. В соответствии со строением права проводится систематизация и кодификация законодательства, устраняются несогласованности и противоречия в нем, решаются многие вопросы правоприменения, совершенствуется юридическая техника.

Вопрос о системе российского (в прошлом — советского) права был предметом многих продолжительных научных споров, в ходе

¹ См., например: Егиазаров В.А. Транспортное право: учебник. М., 2015; Лисица В.Н. Инвестиционное право. Новосибирск, 2015; Малюшин К.А. Принципы гражданского исполнительного права: проблемы понятия и системы. М., 2011; Парламентское право России: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; Романовский Г.Б. Проблемы становления медицинского права как учебной дисциплины // Медицинское право. 2017. № 6. С. 53–56.

Научное издание

Талия Ярулловна Хабриева

**МИГРАЦИОННОЕ ПРАВО
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ**

МОНОГРАФИЯ

Не подлежит продаже

Подписано в печать 27.06.2019.
Формат 60 × 90/16. Бумага офсетная. Гарнитура *Newton*.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 25,0. Уч.-изд. л. 24,9.
Тираж 500 экз. (1-й завод 1–300 экз.).

ISBN 978-5-9516-0858-1



9 785951 608581 >

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации