



Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

Т.Я. Хабриева

# МИГРАЦИОННОЕ ПРАВО

Сравнительно – правовое  
исследование

Москва  
Юриспруденция  
2019

Institut für Gesetzgebung und Rechtsvergleichung  
bei der Regierung der Russischen Föderation

T.J. Khabrieva

# MIGRATIONSRECHT

Rechtsforschung

Moskau  
Verlagshaus «Jurisprudenz»  
2020

*Empfohlen zur Veröffentlichung von der Sektion öffentliches Rechts des wissenschaftlichen Rates des Instituts für Gesetzgebung und Rechtsvergleichung bei der Regierung der Russischen Föderation*

Über Autorin:

**Talija Jarullowna Khabrieva** – volles Mitglied der Russischen Akademie der Wissenschaften, ordentliches Mitglied der Internationalen Akademie für vergleichendes Recht, Doktor der Rechtswissenschaften, Professor, Vizepräsident der Russischen Akademie der Wissenschaften, Direktor des Instituts für Gesetzgebung und Rechtsvergleichung bei der Regierung der Russischen Föderation, Mitglied der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission des Europarats), Verdienter Jurist der Russischen Föderation, Verdienter Jurist der Republik Tatarstan.

Rezensenten:

**A.I. Kovler** – Leiter des Zentrums für ausländische Gesetzgebung und Rechtsvergleichung des Instituts für Gesetzgebung und Rechtsvergleichung bei der Regierung der Russischen Föderation, Doktor der Rechtswissenschaften, Professor an der Moskauer Staatlichen Lomonossow-Universität, Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (1999–2012) a.D., korrespondierendes Mitglied der Internationalen Akademie für vergleichendes Recht, Verdienter Jurist der Russischen Föderation;

**Norber Rulan** – Professor der Fakultät für Recht von d'Aix-en-Provence Universität, Frankreich.

**Khabrieva, Talija Jarullowna.**

**Migrationsrecht: Rechtsforschung.** – M.: Verlagshaus «Jurisprudenz», 2020. – 446 p.

ISBN 978-5-9516-0879-6

Die Untersuchung ist der Entwicklung der rechtlichen und theoretischen Grundsätze von der Kontrolle der Migrationsverhältnisse gewidmet. Die Themenauswahl ist mit Verschärfung der Situation von Zuwanderungsstrom, als auch mit heutiger geopolitischen, wirtschaftlichen und geistwissenschaftlichen Krise herausgefordert.

Es werden Begriffe und Komponenten des Migrationsrechts als branchenübergreifender Rechtskomplex mit den Tendenzen zur Isolation begründet. Es wird die Klassifizierung der Migrationsrechtsverhältnisse vorgeschlagen, die die Vielfältigkeit des Migrationsbereiches und des vielseitigen Systems von Migrationsrecht widerspiegelt. Man analysiert die institutionellen Grundstrukturen, die im Bereich der Regelung von Migrationsprozessen funktionieren. Man betrachtet den Statut von Migranten verschiedener Kategorien.

Es werden die Haupttendenzen der völkerrechtlichen Migrationsregelung und mögliche Wege der Entwicklung der russischen Gesetzgebung bestimmt. Eine umfangreiche Ausländerfahrung wurde untersucht, eine rechtsvergleichende Untersuchung hat man durchgeführt, die ermöglicht die Rechtsprobleme der Migrationsrechtsregelung im Weltmaßstab zu verstehen.

Für Juristen – Wissenschaftler und Praktiker, Mitarbeiter des Migrationsdienstes, Studenten, Doktoranten und Lehrkräfte der juristischen Universitäten und Fakultäten, sowie für eine breite Leserschaft, die sich für die Probleme der Migrationsrechtregelung der Bevölkerung interessieren.

ISBN 978-5-9516-0879-6

© Khabrieva T.J., 2020

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

T.Y. Khabrieva

# MIGRATION LAW

Comparative Legal Research

Moscow  
Publishing House «Jurisprudence»  
2020

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

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:

**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;

**Norber Rulan** – Professor of the faculty of law of Aix-en-Provence University, France.

**Khabrieva, Talia Yarullova.**

**Migration Law: Comparative Legal Research.** – M.: Publishing House «Jurisprudence», 2020. – 446 p.

ISBN 978-5-9516-0879-6

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.

# INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung .....	11
Kapitel I MIGRATIONESRECHT IM SYSTEM DES RUSSISCHEN RECHTES .....	25
§ 1. Migrationsrechtsregelung: Stelle im System der Gesetzgebung und im System des Rechts .....	25
§ 2. Begriffe und Formen von Quellen des Migrationsrechts .....	40
Kapitel II STAATSVRWALTUNG IM BEREICH DES MIGRATIONSRECHTS .....	89
§ 1. Die Abgrenzung der Befugnisse zwischen den staatlichen Behörden bei der Regulierung der Migrationsbeziehungen: Föderalaspekt .....	89
§ 2. Befugnisse der Föderationsbehörden der Staatsgewalt im Bereich der Migrationsbeziehungen .....	102
§ 3. Die Organe der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation und die Migration der Bevölkerung .....	135
Kapitel III MIGRANT ALS HAUPTSUBJEKT DER MIGRATIONSBEZIEHUNGEN .....	145
§ 1. Begriff und Kategorien von Migranten .....	145
§ 2. Umsiedler .....	155
§ 3. Zwangsvertriebene .....	185
§ 4. Wanderarbeitnehmer .....	209
§ 5. Flüchtlinge .....	226
§ 6. Die Personen, die politisches Asyl erhalten haben .....	252

§ 7. Die Personen, die das vorläufige Asyl erhalten haben . . . . .	266
§ 8. Verantwortlichkeit für illegale Migration . . . . .	281
Kapitel IV	
VÖLKERRECHT UND BEVÖLKERUNGSMIGRATION . . . . .	304
§ 1. Internationale rechtliche Regelung der Migrationsbeziehungen: globale Dimension . . . . .	304
§ 2. Die Migration der Bevölkerung und die Tätigkeit der internationalen Organisationen im Rahmen der universellen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit . . . . .	334
§ 3. Regulierung der Migrationsbeziehungen in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten . . . . .	342
§ 4. Rechtliche Regelung der Migrationsbeziehungen in der Eurasischen Wirtschaftsunion . . . . .	360
§ 5. Rechtliche Regelung der Migrationsbeziehungen in der Europäischen Union . . . . .	368
Kapitel V	
RECHTLICHE REGELUNG DER MIGRATIONSBEZIEHUNGEN IN DEN AUSLÄNDISCHEN STAATEN . . . . .	390
§ 1. Migrationsgesetzgebung der ausländischen Staaten . . . . .	390
§ 2. Migrationsbehörden. . . . .	397
§ 3. Rechtlicher Status einzelner Kategorien von Migranten . . . . .	406
§ 4. Verantwortung für die Verletzung der Migrationsgesetzgebung und des Verfahrens der Anfechtung der Entscheidungen der Migrationsbehörden. . . . .	428
ZUSAMMENFASSUNG . . . . .	440
ÜBER DIE AUTORIN. . . . .	443



# CONTENTS

Introduction . . . . .	11
Chapter I MIGRATION LAW IN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM . . . . .	25
§ 1. Migration Legal Regulation: Place in the Legal System and System of Law . . . . .	25
§ 2. Concept and Types of Migration Law Sources. . . . .	40
Chapter II STATE MANAGEMENT OF POPULATION SHIFT . . . . .	89
§ 1. Delineation of Powers between State Authorities in Regulation of Migration Relations: Federal Aspect . . . . .	89
§ 2. Powers of Federal State Authorities in Migration Relations . . . . .	102
§ 3. State Authorities of Constituents of the Russian Federation and Population Shift. . . . .	135
Chapter III MIGRANT AS KEY PERSON OF MIGRATION LEGAL RELATIONS . . . . .	145
§ 1. Concept and Categories of Migrants . . . . .	145
§ 2. Movers . . . . .	155
§ 3. Forced Movers. . . . .	185
§ 4. Legal Status of Working Migrants . . . . .	209
§ 5. Refugees . . . . .	226
§ 6. Political Refugees . . . . .	252

Contents

§ 7. Temporary Refugees . . . . .	266
§ 8. Liability for Illegal Migration . . . . .	281
Chapter IV	
INTERNATIONAL LAW AND POPULATION SHIFT . . . . .	304
§ 1. International Legal Regulation of Migration Relations: Worldwide . . . . .	304
§ 2. Population Shift and Activities of International Organizations within the Scope of Universal Inter-State Cooperation . . . . .	334
§ 3. Regulation of Migration Relations in the Commonwealth of Independent States . . . . .	342
§ 4. Legal Regulation of Migration Relations in the Eurasian economic Union . . . . .	360
§ 5. Legal Regulation of Migration Relations in the European Union . . . . .	368
Chapter V	
LEGAL REGULATION OF MIGRATION RELATIONS IN FOREIGN STATES . . . . .	390
§ 1. Migration Laws of Foreign States . . . . .	390
§ 2. Migration Authorities . . . . .	397
§ 3. Legal Status of Certain Categories of Migrants . . . . .	406
§ 4. Liability for Violations of Migration Laws and Procedure for Appeal of Decisions of Migration Authorities . . . . .	428
CONCLUSION . . . . .	440
ABOUT THE AUTHOR . . . . .	443

# EINLEITUNG

---

Heutige Situation in der Welt unterscheidet sich durch das Ausmaß der Migrationsprozesse. Die Zahl der internationalen Migranten in der Welt ist seit dem Jahr 2000 um 49% gestiegen und beträgt 258 Millionen<sup>1</sup> Menschen laut Untersuchungsdaten von Vereinten Nationen Abteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (UN DESA). Etwa 3,4% der Menschen in der Welt sind Migranten, das heißt, sie leben nicht in den Ländern, in denen sie geboren wurden. Die größte Zahl nämlich 49,8 Millionen Menschen oder 19% aller Migranten leben in der USA. Die Zahl der Migranten, die in Russland, Saudi-Arabien und Deutschland leben, erreicht 12 Millionen in jedem Land; in Großbritannien – 9 Millionen<sup>2</sup>. Solche Ausmaße zeigen, dass es einen ständigen Austausch der Bevölkerung zwischen den Territorien gibt.

Unter den Bedingungen der Globalisierung ändern sich nicht nur die allgemeinen Merkmale der internationalen Migrationsprozesse, sondern auch die Bedingungen, die sie definieren. Außerdem verschärft sich die Frage, ob die Globalisierung allein der Faktor ist, der die Außenwanderung antreibt, oder ob die Außenwanderung in geringem Maße dem Einfluss der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Staatspolitik ausgesetzt ist. Als positives Ergebnis der Migration wird in der Regel die Lösung der demografischen Probleme, die Vermehrung des kulturellen Besitzes und des wirtschaftlichen Wohlergehens anerkannt. Aber in der Praxis wird der Interessenausgleich von Bevölkerung und Migranten nicht immer eingehalten. Die Migranten dringen aktiv in alle Bereiche des Lebens der Gaststaaten ein und versuchen die Umverteilung der Finanzmittel, die Entwicklung der staatlichen Institutionen zu beeinflussen, einen Druck auf die kulturellen, konfessionellen, politischen Bewegungen auszuüben. Die Schaffung von territorialen Enklaven in den Gaststaaten zeitigt oft ein solches Ergebnis, dies kann das Risiko von interkulturellen Konflikten und die Spaltung der Gesellschaft zur Folge haben. Die Außenwanderung kann auch als Lobbymittel für die Interessen von

---

<sup>1</sup> Die Daten sind für Ende 2018 beigebracht.

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

verschiedenen transnationalen kriminellen Gruppen<sup>1</sup> eingesetzt werden. Dies bedingt die Notwendigkeit einer aktiven staatlichen Migrationspolitik zur Erhaltung der bürgerlichen Einheit, zur Einhaltung der Verfassungsrechte und Persönlichkeitsfreiheit und Gewährleistung der nationalen Sicherheit.

Es gibt auch eine besondere Seite der Migration — sie ist mit der erzwungenen Bewegung der Bevölkerung verbunden. In den letzten Jahren rund 25,4 Millionen Menschen (10% der Gesamtzahl) sind Flüchtlinge<sup>2</sup>. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sind ernsthaft besorgt über die Probleme des unkontrollierenden Zustroms von Migranten aus dem Nahen Osten und versuchen Wege zu finden, die Migrationskrise zu lösen. Die Probleme von Flüchtlingen und anderen Kategorien der erzwungenen Migranten haben sich in dieser Region im Jahr 2015 deutlich verschärft, dazu brachten die Ereignisse in Syrien, Libyen, in dem Irak und in anderen Ländern. Die Bewegung der Bevölkerung aus muslimischen Ländern in die Länder Europas führte zum Ausbrüchen von Konflikten mit den Einheimischen aus nationalen Gründen. Außerdem hat sich die negative Einstellung zu Fremden wegen ihrer Nichteinhaltung der gesetzlichen Normen und kulturellen Traditionen der Gaststaaten verstärkt. In Russland hat dieses Problem infolge des massiven Zustroms von Asylsuchenden vor allem aus dem Osten der Ukraine auch eine besondere Bedeutung gewonnen<sup>3</sup>.

Im Vergleich zu anderen Ländern hat die Russische Föderation relativ kürzlich mit Migration zusammengestoßt. In drei Jahrzehnten haben sich mehrere Modelle der menschlichen Beweglichkeit geändert. Während dieser Zeit ging Russland den schwierigen Weg der dynamischen Bildung eigener Gesetzgebung, die den grundlegenden internationalen Standards und dem Niveau der Entwicklung der Migrationsbeziehungen im Land entspricht.

---

<sup>1</sup> Siehe: Volokh V.A. Вынужденная миграция в Европе: состояние, проблемы, пути оптимизации управления и миграционного законодательства в России [Erzwungene Migration in Europa: Zustand, Probleme, Wege für Optimierung der Verwaltung und der Migrationsgesetzgebung in Russland] // Власть. 2016 № 1. S. 158–159

<sup>2</sup> In der Forschung der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen wird bemerkt, dass 22 Millionen von ihnen (84%) in die Staaten mit niedrigem und mittleren Lebensstandard zugewandert sind. URL: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesgraphs.shtml?0g0>

<sup>3</sup> Nach Angaben des Föderalen Dienstes der öffentlichen Statistik hielt die größte Anzahl der ukrainischen Bürger, die das vorläufige Asyl gefunden haben, in Russland im Jahre 2016 auf – mehr als 311 Tsd, auf Januar 2018 ist bis zu 123 434 gesunken.

Der Höhepunkt der Migrationsaktivität fiel zu Beginn der 90-er Jahre — die Periode der sogenannten postsowjetischen Migration. Der intensive Übergang zur Politik der offenen Türen unter den unvorbereitenden Bedingungen für die weitgreifenden Migrationsströme der Gesetzgebung, der Behörden, der Grenzeninfrastruktur führte dazu, dass der Staat die Kontrolle über Migrationsprozesse verloren hat. Andere Faktoren spielten ihre Rollen – interne soziale und politische Spannungen, schwierige Situation in der Nordkaukasus-Region, die Veränderung der allgemeinen Konjunktur auf dem Arbeitsmarkt usw.

Spontane unkontrollierte Migration negativ beeinflusste die wirtschaftlichen, sozialen, demographischen, ethnokulturellen und anderen Prozesse wie in der Russischen Föderation, als auch in ihren einzelnen Subjekten. Im Ergebnis — die Erhöhung der Anzahl von Brennpunkten, die ungleichmäßige Entwicklung der regionalen Arbeitsmärkte, die Bedrohung der Sicherheit der grenznahen Föderationssubjekte vor allem im Fernen Osten Russlands (demografische Expansion). Die unkontrollierte Migration verhinderte den Schutz der Rechte der Migranten selbst.

Die gesetzliche Regelung war damals hauptsächlich von der Notwendigkeit einer unverzüglichen Reaktion auf die akuten Lebesprobleme bedingt: dringende Maßnahmen auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene waren aufgrund der massiven Bewegung der Bevölkerung aus den ehemaligen Sowjetrepubliken und des großen Zustroms von Flüchtlingen aus Ländern der Dritten Welt erforderlich. Der Beitritt der Russischen Föderation im Jahre 1992 zum Abkommen über Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll über den Status der Flüchtlinge vom Jahre 1967 verpflichtete Russland die Gesetzgebung zu ändern, die auf Statusanordnung für die obengenannte Kategorie gerichtet wurde. Die Grundrechtssicherheit erhielten in dieser Zeit zwei Kategorien von Migranten – Flüchtlinge und Aussiedler. Die entsprechenden Föderationsgesetze wurden angenommen und gelten bis heute<sup>1</sup>.

Es wurden auch separate Verordnungen für Migrantenarbeitskräfte angenommen, zum Beispiel, der Erlaß des Präsidenten der Russischen Föderation

<sup>1</sup> Siehe: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах» [Föderationsgesetz vom 19. Februar 1993 № 4528-I «Über Flüchtlinge»] // Ведомости СНГ и ВС РФ. 1993. № 12. Art. 425; Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» [Gesetz der Russischen Föderation vom 19. Februar 1993 № 4530-I «Über erzwungene Flüchtlinge»] // Edb. S. 427

tion vom 16. Dezember 1993 № 2146 «Über Gewinnung und Nutzung von ausländischen Arbeitskräfte in der Russischen Föderation», später korrigiert vom Erlaß des Präsidenten der Russischen Föderation vom 29. April 1994 № 847 «Über zusätzliche Maßnahmen für Regelung der Gewinnung und Nutzung von ausländischen Arbeitskräften in der Russischen Föderation»<sup>1</sup>. Mit diesen Akten wurde das gesetzgebende Vakuum gefüllt, da die genannten Fragen eine gesetzliche Regelung erforderten.

Zur gleichen Zeit wurden in einigen Subjekten der Russischen Föderation die Akten auf dem Gebiet der Regelung von Migrationsverhältnissen angenommen. Dies war von Lücken in der Föderationsgesetzgebung (zum Beispiel in Fragen der Rechtsregelung von Migrantenarbeitskräften) bedingt. Einige von ihnen haben unangemessene Hindernisse den Bürgern geschaffen, das Recht auf Freizügigkeit auszuüben.

Moderne und die wichtigsten Richtungen der Migrationsprozesse in Russland unterscheiden sich grundlegend von denen, die den Bildungsanfang der rechtlichen Grundlage der Regelung von Migrationsverhältnissen bis Mitte der 90er Jahre gefördert haben. Wenn in Russland Anfang der 90er Jahre die Notwendigkeit einer Anordnung der erzwungenen Migration (sowohl äußerlich als auch innerlich) einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung des Rechtssystems hatte, seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre wird die Situation im Staat bereits mit einer deutlichen Verringerung von erzwungener Migration gekennzeichnet. Wie bereits erwähnt bezieht sich die Ausnahme nur auf den Zeitraum 2014-2016, als die Bevölkerung vom Territorium der Ukraine nach Russland massenhaft hineinströmte.

Heutzutage wird die Arbeits- und Bildungsmigration sowie die Migration, die mit der freiwilligen Umsiedlung von Landsleuten verbunden ist, aktiv. Aus diesen Gründen hat die russische Migrationsrechtspolitik wegen der situativen rechtlichen Entscheidungen, die als Ergebnis der folgenden (oft schwachen) Reaktion auf Veränderungen der Migrationssituation sind, allmählich in aktive Maßnahmen, die nicht nur berechenbare Migrationsprozesse sondern auch ihre Richtung des für den Staat richtigen Weges sicherstellten, sich umgestellt. Eine ausgewogene Migrationspolitik kann nicht nur einen spürbaren Einfluss auf die soziale und wirtschaftliche Situation in den

---

<sup>1</sup> CAIII ПФ. [Sammlung von Akten des Präsidenten und der Regierung der Russischen Föderation. 1993. № 51. Art. 4934]; C3 ПФ. 1994. № 2. Art. 77. Heutzutage sind die Erlasse außer Kraft getreten.]

Landesregionen haben, sondern auch ein gewichtiges Argument in der Außenpolitik Russlands sein.

Der Schwerpunkt in der Entwicklung von Migrationsgesetzgebung wird auf die Bildung einer Rechtsgrundlage gerichtet, die einen dynamischen Fachkräftenzustrom, eine stabile Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft und die Bereicherung von nationalen Kulturen sicherstellen würde. Dies geschieht bei dem zunehmenden internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte. Zum Beispiel ist der Anteil der “importierten” Fachkräfte in Australien (9,9% von Gesamtzahl der Migranten), in Kanada (7,3%), in der Schweiz (5,3%), in den USA (3,2%)<sup>1</sup> stark traditionell. Um das notwendige Personal zu gewinnen, hat die EU die Blaue Karte eingeführt, die die Einreise von Arbeitsmigranten erleichtert. Mit Steigerung von öligem Einkommen und mit Fortschritt von Technologien für Gewinnung und Verarbeitung natürlicher Ressourcen stellen Kuwait, Saudi-Arabien, die VAE, Katar und Jemen die fachkundigen und maßgeblichen ausländischen Arbeitskräfte ein.

Russland gehört zu Ländern, die die Fachkräfte nicht nur aufnehmen, sondern auch “exportieren”. Die Ausreise von Fachkräften nimmt unwiderruflich zu, hauptsächlich sind das Ingenieure, Programmierer, Wirtschaftler und andere Fachleute. Groß ist der Anteil von Russen, die auf dem Territorium der anderen Staaten illegal arbeiten. Trotz der getroffenen Maßnahmen, die mit Verminderung von vorzeitiger Sterblichkeit und Erhöhung von Rentenalter verbunden sind, sagt man die Reduzierung von arbeitsfähiger Bevölkerung in Russland voraus – zum Jahre 2036 wird die Anzahl der arbeitsfähiger Bevölkerung ca.7 Millionen Menschen betragen. In diesem Sinne könnte die Migrationsgesetzgebung die Entwicklung der russischen Wirtschaft fördern.

In den letzten Jahren ruft die Bildungsmigration ein besonderes Interesse für Russland hervor. Die Dynamik des internationalen Markts von Bildungsdienstleistungen mit Umsatz von 50–60 Milliarden Dollar ist charakteristisch für die Empfängerländer, die mehr als 70% Migranten für ihre Bildung aufnehmen, zum Beispiel die USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Australien, China, Kanada und Japan<sup>2</sup>. Ein großes Interesse an den Bildungs-

<sup>1</sup> Nach Eurostat-Angaben ([www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu)).

<sup>2</sup> Sieh: Ivanova T.D. Учебная миграция из стран СНГ в контексте формирования высококвалифицированных специалистов на российском рынке труда [Lehnmigration aus den GUS-Staaten im Kontext der Bildung der hochqualifizierten Fachleute auf dem russischen Arbeitsmarkt] // Образование и право.2011. № 6 (22). S. 86–87

einrichtungen Russlands zeigen die Bürger der GUS-Staaten, die die russische Sprache beherrschen, mit der russischen Kultur bekannt und zu Integration und Sozialisierung bereit sind. Das bedingt die Zweckmäßigkeit von Ausweitung der rechtlichen Regelung des Status der Bildungsmigranten, von Sicherheit ihrer Ausbildung und anderer Fragen, einschließlich im Rahmen der bilateralen Verträge zwischen Russland und genannten Ländern.

Eine wirksame öffentliche Verwaltung erfordert klare rechtliche Mechanismen zur Regulierung der Migrationsbeziehungen. Schwierigkeit und Vielschichtigkeit dieser Beziehungen nehmen die Schaffung eines umfassenden Systems von Rechtsnormen an, die sowohl auf die Sicherheit von Migrantenrechten, als auch auf die Regelung von verschiedenen Verfahren im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Behörden in diesem Bereich gerichtet sind. Diese Rechtsnormen in ihrer Gesamtheit bilden einen neuen Komplex im System des russischen Rechts – das Migrationsrecht der Russischen Föderation, das auf einer Reihe von gesetzgebenden und anderen normativen Rechtsakten gegründet ist, wo die Beziehungen im Migrationsbereich als Gegenstand der Regelung auftreten.

Heutige Migrationsgesetzgebung steht unter Einfluß von verschiedenen Faktoren, wie zum Beispiel die internationale Situation in den Ländern rund um Russland, die Probleme der wirtschaftlichen, sozialen, demographischen Entwicklung innerhalb des Staates, die Veränderungen in seinen geopolitischen und nationalen Prioritäten der staatlichen Innen- und Außenpolitik. Die wichtigsten Ziele des Migrationsrechts in dieser Phase sind die Erreichung der maximalen positiven Auswirkung von den Migrationsprozessen, die auf demografische Entwicklung, Ausrichtung der Ungleichgewichte vom territorialen Ansiedeln, Berücksichtigung der Bedürfnisse an Arbeitskräften in den Regionen, Sicherheit des Landes und seiner Bevölkerung, Schutz vor dem internationalen Terrorismus und den internen Bedrohungen von illegaler Migration gerichtet ist.

Die Rechts- und Normativbasis der Regelung von Migrationsbeziehungen beträgt mehr als 500 Dokumente, von denen 57 Bundesgesetze sind. Die Migrationsgesetzgebung kennzeichnet durch eine hohe Dynamik der Akkumulation von rechtlichen Anordnungen und ständige Modernisierung, das hängt von Intensivierung und Diversifizierung der Migrationsströme ab, die weitere Differenzierung des rechtlichen Status von Migranten, Berücksichtigung der Besonderheiten bei der Regelung von territorialen Vertreibungen



und Vervollkommnung von administrativen Verfahren erfordern, die die Bedingungen von Einreise und Aufenthalt in der Russische Föderation bestimmen. Das schreibt die Notwendigkeit vor, flexible Ansätze für das System der strategischen Planung im Rahmen der staatlichen Migrationspolitik der Russischen Föderation zu erarbeiten, ein Modell der weiteren Entwicklung der Migrationsgesetzgebung zu bilden.

Zur gleichen Zeit befindet sich die Systematisierung der Gesetzgebung in diesem Bereich noch auf einem ziemlich niedrigen Niveau. Das verhindert wirksame Regulierung der sozialen Beziehungen, systematische Zunahme der rechtlichen Anordnung, führt zu Widersprüchen und Kollisionen bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelung. In diesem Zusammenhang ist die Systematisierung der Migrationsgesetzgebung eine der nächsten Aufgaben von Wissenschaft und Praxis.

Ein ernstes Problem der Migrationsgesetzgebung ist die Unvollkommenheit des Begriffsapparates, obwohl eine klare Definition der grundlegenden Begriffe sollte die wichtigste Aufgabe des Gesetzgebers sein, um eine mehrdeutige Auslegung der Rechtsnormen nicht zulassen und ihre vollständige Umsetzung zu gewährleisten. Derzeit gibt es nicht einmal eine normative Definition des Begriffs "Migrant". In internationalen Rechtsakten werden die Begriffe "Flüchtling", "Binnenvertriebene", "Wanderarbeitnehmer" verwendet. Jedoch nicht alle in Russland angenommenen Rechtsakte entsprechen im Teil der Begriffsdefinition den allgemein anerkannten internationalen Rechtsakten. In diesem Zusammenhang sollte die weitere Entwicklung des Migrationsrechts darauf gerichtet sein, Begriffe zu bilden, die den rechtlichen Kern der geregelten Beziehungen klar widerspiegeln. Die grundlegende Gewährleistung der Migrantenrechte, die den internationalen Standards entsprechen, sind nicht vollständig erarbeitet und festgesetzt, was zu unzureichender Rechtssicherheit dieser Bevölkerungsgruppe und zur Verhinderung der Ausübung des gerichtlichen Schutzes ihrer Rechte führt. Notwendig ist weitere Regelungsverbesserung der Rechtslage von ausländischen Bürgern, Drogenabhängigen oder mit gesellschaftsgefährlichen Krankheiten einschließlich der Regeln ihrer Ausreise aus der Russischen Föderation, sowie die Klärung des Rechtsstatus und der Aufenthaltsregeln in Fällen, in denen die Ausreise dieser Personen außerhalb des Landes nicht möglich ist (z.B. mit Flüchtlingsstatus oder Asyl beim Fehlen der Staaten, wohin Sie ausreisen können et al.).

Erforderlich ist die Vervollkommnung der Gesetzgebung, die das Verfahren der Gewinnung von ausländischen Bürgern als qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte auf dem Territorium der Russischen Föderation regelt. Offen bleiben die Fragen der Mechanismusbildung für Änderung des Einreisezieles in das Territorium der Russischen Föderation von ausländischen Bürgern während des Aufenthalts in unserem Land.

Es gibt keine klare Kompetenzaufteilung zwischen den föderalen Behörden und den Behörden der Föderationssubjekte, das führt zum Ungleichgewicht der Interessen von Bundeszentrale und Regionen, zum Leistungsrückgang von Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung der staatlichen Migrationspolitik.

Es scheint, dass die systematische und vollständige gesetzliche Regelung von Migrationsfragen auf Bundesebene festgelegt werden muss. In der Praxis wird es erlauben, einheitliche Ansätze zur Migrationspolitik in ganzem Land zu verwenden. Die Behörden der Subjekte der Russischen Föderation und die Gemeindebehörden müssen die Befugnisse (sowohl auf Bundesebene, als auch "eigene") in den von Bundesgesetzen vorgesehenen Fällen ausüben. Dementsprechend ist es möglich, alle bekannten Systeme der interbudgetären Beziehungen anzuwenden, um die Umsetzung dieser Befugnisse zu gewährleisten.

Die Vervollkommnung der Migrationsgesetzgebung behindern nicht nur die Mängel, die in einzelnen Fällen die ganzen Institute dieser Branche sein können, als auch die Unstimmigkeit von branchenübergreifenden Ansätzen für Regulierung der Migrationsbeziehungen: sehr aktive Behandlung von Referenznormen in den Verordnungen usw.

Aktuell bleibt das Problem der Bildung einer angemessenen Gesetzgebung, die auf Beseitigung der negativen Folgen von Migrationsprozessen und Gewährleistung der nationalen Sicherheit des Staates gerichtet ist, um die Bedingungen für ungehinderte Verwirklichung der Migrantenrechte in Übereinstimmung mit den internationalen Standards und Verpflichtungen der Russischen Föderation zu schaffen.

Umfangreiche Migrationsprozesse erfordern die Ausarbeitung eines zusätzlichen Maßnahmenpakets zur Eindämmung der illegalen Einwanderung in das Territorium der Russischen Föderation. Wichtig sind dabei bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit der Staaten, die Festlegung gemeinsamer Strategien und Kontrollmethoden, insbesondere im Hinblick auf die Annähe-

rung und Vereinheitlichung der nationalen Gesetze der EU-Mitgliedstaaten, die auf Regelung des staatlichen Migrationsaustausches, Organisation wirksamer Kontrolle von Ein- und Ausreise, Synchronisierung der Visa-Politik für Bürger aus Drittstaaten und Schaffung einer zwischenstaatlichen Koordinierungsstelle gezielt sind.

Trotz der zweifellosen Aktualität haben die Fragen der Regulierung von Migrationsrechten in der wissenschaftlichen Rechtsliteratur noch keine angemessene Analyse erhalten. Die vorhandenen Forschungen sind entweder den einzelnen Problemen (Bestimmung des Rechtsstatus der Flüchtlinge, Vertriebene, Gewinnung von ausländischen Arbeitskräften usw.) der Migrationsgesetzgebung ohne eingehende Untersuchung der theoretischen und rechtlichen Schwierigkeiten gewidmet oder diese Forschungen führen in der Regel nicht rechtliche Fachleute (Soziologen, Geographen, Demographen, Ökonomen)<sup>1</sup> durch. Die gesammelten Kenntnisse über die Migrationsrechtsbeziehungen, die erarbeiteten und fundierten wissenschaftlichen Bestimmungen im Bereich der Regelung von Migrationsprozessen sind noch nicht systematisiert.

Die Aufgabe dieser Monographie ist eine umfassende Untersuchung der theoretischen und angewandten Probleme der rechtlichen Regulierung von Migrationsbeziehungen.

Kapitel I ist der Bestimmung von Stelle und Rolle des Migrationsrechts im System des russischen Rechts gewidmet. Basierend auf der Analyse der wissenschaftlichen Diskussion über neue strukturelle Einheiten im System des russischen Rechts und der klassischen theoretischen und rechtlichen Methodologie wurden die Hauptkomponenten des Migrationsrechts identifiziert, die es als ein komplexes interdisziplinäres Institut betrachten können.

---

<sup>1</sup> In den Arbeiten dieser Fachleute wurden die Fragen der Wirkung von der Migration auf die Prozesse der Verstärkung durchgeforscht; die Fragen der Modellierung und der Verwaltung von Migration im Kontext der sozialwirtschaftlichen Politik des Staates; die Fragen der Bildung von Siedlungssystemen; die Fragen der Bestimmung der Migrationsursachen und ihrer ethnischen Komponente; die Fragen der Geschichte der Zwangsmigration von früher deportierten Völkern; die Fragen der Auswirkung der Migration auf die Veränderung der Bevölkerungszahl; die Fragen des Bestands von den Migrationsströmen; die Probleme der Integration von Migranten in die Gastgemeinden usw. (siehe, z.B.: *Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинарное учебное пособие [Methodologie und Methoden der Forschung der Migrationsprozesse: interdisziplinäres Lehrmittel]* / Hrsg. Z.Sayonchkovskaya, I. Molodikova, V. Mukomel; Центр миграционных исследований. М., 2007)

Zur Bestätigung dieses Schlußes werden die Systemfaktoren der Bildung und Entwicklung von Migrationsrecht als eigenständige Bildung des russischen Rechts definiert, seine strukturelle Zusammensetzung in Form von grundlegenden Subinstituten wird bestimmt. Die umfassende Natur des Rechtsinstituts wird durch Analyse der Migrationsbeziehungen, Festlegung ihrer Besonderheiten in Bezug auf Subjekte, Objekte und Inhalt untersucht. Es wird eine Klassifizierung der Migrationsrechtsbeziehungen vorgeschlagen, die es ermöglicht, die Vielfalt des Migrationsbereichs und das komplexe System des Migrationsrechts darzustellen. Der Begründung der Autorenvorstellung von Migrationsrecht geht nicht nur die Bezeichnung der Quellbegriffe, die prinzipielle Bedeutung für die Forschung (z.B. «Migrant») haben, sondern auch die Definition von neuen Begriffen voraus. In diesem Sinne kann die im Kapitel I dargelegte Grunddefinition von Migrationsrecht zu weiterer Untersuchung dieses rechtlichen Phänomens beitragen.

Im Kontext der "autonomen" Betrachtung des Migrationsrechts wird seine quellenwissenschaftliche Basis gegeben und seine spezifischen Bestandteile bestimmt, unter denen, wie die Analyse gezeigt hat, das gesamte Spektrum der im russischen Rechtssystem verfügbaren Quellen vertreten ist. Die dynamische Erhöhung der Vorschriftenzahl von Migrationsrecht wird einerseits durch die Stärkung der Rolle des Bundesgesetzes als Hauptregulierungsbehörde der Bevölkerungsmigration, andererseits durch die Erhaltung des hohen Anteils der gesetzlichen Regelung begleitet. Die führende Rolle der Bundesgesetzgebung und die Bedeutungslosigkeit ihres regionalen Segmentes, das eine Tendenz zur Verbreitung im Zusammenhang mit der Änderung von Zieldominanten in der russischen Migrationspolitik (Verstärkung der stimulierenden Mechanismen, die den Zustrom von qualifizierten Migranten fördern) zeigt, wird bestätigt.

Das Potenzial des Mechanismus von staatlicher Verwaltung in diesem Bereich wird in Kapitel II, die die Tätigkeit der wichtigsten institutionellen Strukturen – die Behörden der Russischen Föderation nicht nur in ihrem Kompetenzausdruck, sondern auch in Bezug auf die Gültigkeit der Ausgrenzung von Befugnissen gemäß den Anforderungen der Russischen Föderation und der föderalen Gesetzgebung analysiert, offengelegt. In diesem Teil der Arbeit werden die Managementsubjekte im Bereich der Bevölkerungsmigration definiert, zum ersten Mal wird die Klassifizierung und Bewertung der Optimalität ihrer Befugnisse für die Lösung von relevanten Aufgaben durchgeführt.

Die Verfassungsprinzipien des Föderalismus gemäß der Migration ermöglichen nicht nur die vorrangige Rolle der föderalen Behörden von Staatsgewalt bei der Festlegung der Kompetenz aller Subjekte der Verwaltung dieser Beziehungen, sondern auch die objektiv bedingte Verwirklichung des Hauptmassivs dieser Funktionen zu identifizieren. Die Normen, die die Abgrenzung solcher Befugnisse regeln, sind in verschiedenen Bundesgesetzen enthalten und erlauben nicht immer das Niveau der Verantwortung für ihre Umsetzung zu bestimmen. Es werden die Abgrenzungsschemas vorgeschlagen, die verwendet werden können, um die bestehenden Beziehungen zwischen den Behörden der Russischen Föderation und ihren Subjekten zu ordnen. Es werden die Vorschläge der Notwendigkeit der Beteiligung von Gemeindebehörden in der Verwaltung von Migrationsprozessen unter Einhaltung der Verfassungsformeln von Machtverantwortung begründet.

Im selben Kapitel wird die Tätigkeit der Exekutivbehörden der Russischen Föderation untersucht. Die Untersuchung der Kompetenz von zuständigen Behörden zeigt, dass der Hauptumfang der Befugnisse im Bereich von Bevölkerungsmigration der Regierung der Russischen Föderation, dem Außenministerium der Russischen Föderation, dem Ministerium für Arbeit und sozialer Schutz der Russischen Föderation sowie anderer föderalen Behörden gehört. Dabei werden potentielle Möglichkeiten der Stärkung von Führungs- und Koordinationsfunktionen der russischen Regierung aufgezeigt.

Zentrale Bedeutung bei der Offenlegung des Themas hat der Status des Migranten als Hauptsubjekt der Migrationsbeziehungen. Dem ist Kapitel III der Monographie gewidmet. Es werden die grundlegenden Kriterien für die Identifizierung von Migranten angeboten, um sie unter anderen Personen zu identifizieren, die sich über die Grenzen der Staaten bewegen; ihre Arten und Kategorien, gemeinsame für alle Migranten Rechte und Pflichten, die die Grundlage von Autorbegriffsdefinition «Migrant» bilden, definiert. Beim Fehlen von legaler Bestimmung dieses Begriffes in der russischen Gesetzgebung wird diese wissenschaftliche Definition verwendet, um die spezifischen Merkmale des Status des Hauptsubjekts von Migrationsbeziehungen zu untersuchen.

Der speziellen Forschung, einschließlich im Rahmen der internationalen Standards, werden die Elementen der rechtlichen Status bestimmter Kategorien von Migranten ausgesetzt (freiwillige Auswanderer, Wanderarbeitneh-

mer, Vertriebene, Flüchtlinge, Menschen, die politisches Asyl oder Notunterkünfte erhielten): Bedingungen für Statuserwerb, Ordnung der Gewährung, Gründe für Verlust und Entzug, Rechte und Pflichten. Hier beschreibt die Kategorie der illegalen Migranten, sowie andere Subjekte von illegaler Migration, als auch ihre administrative und strafrechtliche Verantwortlichkeit in bezug auf die russische Gesetzgebung, die, wie die Analyse gezeigt hat, im Einklang mit globalen Trends sich entwickelt, aber den Aufgaben der nationalen Sicherheit, der Sicherung von Interessen der Staaten und Gesellschaften noch nicht in vollem Umfang entspricht.

In Kapitel IV werden die Hauptrichtungen der Entwicklung der internationalen Rechtsregelung von Migrationsbeziehungen formuliert, die institutionellen Mechanismen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit dargelegt. Es geht um den Schutz von Flüchtlingen als Migrantenkategorie, die völkerrechtlich geschützt sind. In der Arbeit ist das Streben der internationalen Gemeinschaft nach der Erweiterung der Kategorien von Personen, die unter die Geltung des Völkerrechts fallen, bemerkt. Eines der wichtigsten Probleme ist die Rechtslage der Binnenvertriebenen. Diese Fragen werden auch im Zusammenhang mit der Suche nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirksamkeit von internationalen Rechtsinstitutionen zum Migrantenschutz aufgeworfen.

Die völkerrechtliche Regelung betrifft eine für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Staaten so wichtige Beziehungsschicht wie die Arbeitsmigration. Trotz des Aktenüberflusses auf dieser Ebene bestätigt ihre Analyse die fehlende Einheitlichkeit im Verständnis dieser Kategorie von Migranten. Der Vergleich zwischen internationalem und russischem Recht ermöglicht es, Unterschiede in den Ansätzen zur Begriffsdefinition des Wanderarbeitnehmers und zur Liste seiner Rechte aufzuzeigen.

Unter Berücksichtigung des geopolitischen Aufbauwesens von internationalen und zwischenstaatlichen Beziehungen Russlands werden Fragen der Regulierung der Migration der Bevölkerung auf der Ebene EAWU und GUS untersucht, Vektoren der einheitlichen Migrationspolitik, Rolle der bilateralen internationalen Verträge der Russischen Föderation bei der Regulierung von Migrationsprozessen bestimmt. Man hat rechtliche Regelung von Migrationsbeziehungen in der EU analysiert, das ermöglicht den Prozess der Bildung von gesamteuropäischem Migrationsrecht festzustellen.

Das Kapitel V schließt die Arbeit mit einem Überblick über die Auslandserfahrung, nach derer Untersuchung sind zwei Modelle der Rechtsregelung

ausgliedert, die für die gemeinrechtlichen Staaten und die Staaten der romanisch-deutschen Rechtstradition kennzeichnend sind. Es wurden die Schlußfolgerungen gezogen, dass die Migrationsgesetzgebung selbst, die von den gemeinsamen Aufgaben für die Staaten und von den internationalen Standards in diesem Bereich bestimmt wird, bei unterschiedlichen Modellen weitgehend ähnlich ist. Das in der Arbeit verwendete Instrumentarium der vergleichenden Rechtswissenschaft lässt zu, die Besonderheiten der Hauptinstitutionen von migrationsrechtlicher Regulierung in den einzelnen Staaten zu betrachten.

Im Abschluß der Arbeit werden die möglichen Wege der Entwicklung der russischen Gesetzgebung unter Berücksichtigung der Notwendigkeit klarer Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Russischen Föderation und der positiven Ausländererfahrungen bestimmt.





# Kapitel I

---

## MIGRATIONESRECHT IM SYSTEM DES RUSSISCHEN RECHTES

### § 1. Migrationsrechtsregelung: Stelle im System der Gesetzgebung und im System des Rechts

**Begriff des Migrationsrechtes.** In der heimischen juristischen Wissenschaft werden Diskussionen über die Bildung neuer struktureller Formationen (wie Investitionsrecht, Transportrecht, medizinisches Recht, Zivil- und Vollzugsrecht, parlamentarisches Recht usw.<sup>1</sup>) im System des Rechtes in den letzten Jahren aktiv geführt, einschließlich der Frage von Stelle und Rolle des Migrationsrechts.

Die Probleme des Rechtssystems waren immer ein grundlegender Teil der Rechtstheorie, der nicht nur theoretische Bedeutung hat. Die juristische Doktrin soll die Aufgaben der Normsetzungstätigkeit vorbestimmen, damit das russische Recht als organisches Ganzes funktioniert. Gemäß der Struktur des Rechtes wird die Systematisierung und Kodifizierung von der Gesetzgebung durchgeführt, Unstimmigkeiten und Widersprüche werden beseitigt, viele Fragen der Gesetzanwendung werden gelöst, juristische Technik wird verbessert.

---

<sup>1</sup> Siehe, z.B.: V.A. Egiasarov. Транспортное право: учебник. [Transportrecht: Lehrbuch.] (M., 2015); V.N. Lisitsa Инвестиционное право. [Kapitalanlagerecht.] (Novosibirsk, 2015); K.A. Maljuschin. Принципы гражданского исполнительного права: проблемы понятия и системы. [Grundsätze des Zivil- und Vollzugsrechts: Probleme des Begriffs und des Systems.] (M., 2011); Парламентское право России: монография [Parlamentsrecht Russlands: Monographie] / Hrsg. T.J. Khabrieva (M., 2013); G.B. Romanovskij. Проблемы становления медицинского права как учебной дисциплины [Probleme des Werdegangs des Medizinrechts als akademische Disziplin] // Медицинское право. (2017). № 6. S. 53–56.

*Wissenschaftliche Ausgabe*

*Khabrieva, Talija Jarullova*

# MIGRATIONSRECHT

Rechtsforschung

Подписано в печать 22.07.2020.  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.  
Печать цифровая. Усл. печ. л. 28,5.  
Тираж 500 экз. Заказ № .

Verlagshaus «Jurisprudenz»



Institut für Gesetzgebung und Rechtsvergleichung  
bei der Regierung der Russischen Föderation