

© 2017 г.

**А.В. МАЛЬКО**

**В.В. НЫРКОВ**

## **ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ “ПРОБЛЕМЫ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ И МИГРАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ И ГУМАНИТАРНЫЙ АСПЕКТЫ” (САРАТОВ, 28–29 СЕНТЯБРЯ 2016 г.)**

*Малько Александр Васильевич* – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН (Саратов, Россия) (E-mail: i\_gp@ssla.ru).

*Ныров Владимир Владимирович* – кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора по науке Саратовского филиала Института государства и права РАН (Саратов, Россия) (E-mail: i\_gp@ssla.ru).

*Malko Alexander V.* – Doctor of Law, Professor, honored worker of science of the Russian Federation, Director of Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (Saratov, Russia) (E-mail: i\_gp@ssla.ru).

*Nyrkov Vladimir V.* – PhD in Law, associate Professor, the deputy Director for science of the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (Saratov, Russia) (E-mail: i\_gp@ssla.ru).

**Аннотация:** в статье приведен обзор Международной научно-практической конференции, проведенной Саратовской государственной юридической академией и Институтом государства и права Российской академии наук. Партнерами данного мероприятия выступили Российско-германский юридический институт и Институт лингвоцивилизационных и миграционных процессов фонда “Русский мир”. На конференции всестороннее обсуждение получили вопросы средств правового воздействия на миграционные процессы; миграционной политики государств и межгосударственных объединений; мер по совершенствованию миграционного права; функционирования государства в области обеспечения миграционной безопасности; массовой миграции и демократии; внутригосударственных и международно-правовых инструментов преодоления и разрешения миграционного кризиса в странах Европейского Союза; гуманитарных аспектов вынужденной миграции; безопасности современной России в контексте международных миграционных процессов и др.

**Abstract:** the article presents a review of the results of the International theoretical and practical conference held by the Saratov State Law Academy and the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. Partners of the event were the Russian-German Law Institute and the Institute of Lingo-Civilization and Migration Processes of the Fund “Russian world”. At the conference the following questions were comprehensively discussed: the means of legal impact on migration processes; migration policies of states and international organizations; measures to improve immigration law; the functioning of the state to ensure migration security; mass migration and democracy; national and international legal tools of overcoming and resolution of migration crisis in the European Union; humanitarian aspects of forced migration; security of modern Russia in the context of international migration processes, etc.

**Ключевые слова:** миграция, миграционная безопасность, правовая политика, модернизация миграционного законодательства, противодействие незаконной миграции.

**Key words:** migration, migration security, legal policy, modernization of migration legislation, combating illegal migration.

В работе конференции приняли участие ведущие иностранные специалисты в области миграционной политики и миграционной безопасности. В их числе: советник лидера партии “Республиканцы” Н. Саркози **Иван Бло (Франция)**; депутат Национального собрания Франции от партии “Республиканцы”, член комиссии Национального собрания Франции по обороне и вооруженным силам, мэр города Бриен-ле-Шато **Дьюик Николя (Франция)**; официальный представитель пограничной службы при посольстве

ФРГ в Российской Федерации **Келер Юрген (Германия)**; начальник консульско-правового департамента посольства ФРГ в Российской Федерации **Мемкес Клеменс (Германия)**; генеральный секретарь Европейского института политических, экономических и социальных исследований **Марко Риччери (Италия)**; Директор Института восточноевропейского права Кильского университета им. Христиана Альбрехта, сопредседатель Российско-германского юридического института **Александр Трунк (Германия)**.

**Генеральный секретарь Европейского института политических, экономических и социальных исследований Марко Риччери (Италия)** обратил внимание на то, что миграционные потоки являются не циклическим, а структурным феноменом, изменяющимся параллельно с другими структурными феноменами, связанными с процессами глобализации, научно-технического прогресса, климатических и демографических изменений. Все эти феномены вносят глубокие перемены в наши общества, культуру, образ жизни. Столкновение с этими структурными феноменами ставит главную задачу, состоящую в выработке подхода в понимании их природы и организации эффективного управления данными процессами, с тем чтобы избежать нарастания противоречий в обществе и трансформировать эти вызовы в новые возможности для общественного развития.

Анализ, эволюция, управление миграционными потоками требуют выработки междисциплинарного и системного подхода, чтобы противостоять (насколько возможно) негативному влиянию этих сложных структурных феноменов на политику и институты, экономику, социальные условия, религиозные, этические и культурные системы общества. В частности, государствам-нациям необходимо сделать фундаментальный выбор: проводить политику открытых или закрытых дверей?

Изучение примера Италии, представляющей главный фронт на пути миграционных потоков в Средиземноморье, и противоречий во взглядах на миграционную политику внутри ЕС может дать полезные знания для углублённых исследований, анализа и принятия политических решений.

**Директор института Восточноевропейского права Кильского университета им. Христиана Альбрехта, сопредседатель Российско-германского юридического института А. Трунк (Германия)** посвятил свой доклад проблемам мер Федеративной Республики Германии и Европейского Союза в отношении миграционного кризиса. Он подчеркнул, что любое государство или межгосударственное объединение в отношении своего народа (соответственно, своих народов) имеет как право, так и обязанность заботиться о благополучии населения также с учетом обозримого будущего. Следствием актуальной, особенно сильно возрастающей с 2015 г. миграции беженцев из различных неевропейских государств — если современная тенденция продолжит свое развитие — уже в ближайшем будущем, в большей степени в средней и долгосрочной перспективе станут значительные риски (опасности) для политических, экономических и социальных

систем всех европейских государств, включая Россию.

Принципиально миграция содержит много положительных элементов. Однако в нынешней ситуации в условиях частично неконтролируемой массовой иммиграции преобладают риски и опасности. Решение проблем, связанных с современной массовой миграцией в Европу, предполагает совместные действия всех европейских государств. Как ЕС, так и его государства-члены, например Германия, уже приняли различные правовые меры для решения связанных с актуальной миграцией вопросов. Они касаются: 1) въезда и пребывания; 2) права убежища; 3) безопасности; 4) интеграции. Тематика 1–3 является предметом для принятия как европейских, так и национальных (например, германских) мер. Проблемы тематики 4 урегулированы до сих пор лишь на национальном уровне. На европейском уровне среди принятых с 2015 г. мер следует назвать следующие: соглашение между ЕС и Турцией от 18 марта 2016 г. о контрмерах в отношении миграции через Средиземное море в Грецию; улучшение сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом. В отличие от этого, положения о процедуре предоставления убежища (система Dublin) до сих пор остались неизменными и в практике в значительной степени не учитываются. То же самое касается положений о Шенгенской системе. Соглашение между ЕС и Турцией от 18 марта 2016 г. и административное укрепление европейского агентства охраны границ FRONTEX — это попытки снова вернуть ситуацию под контроль. На германском уровне среди принятых мер следует назвать прежде всего следующие: пакеты о предоставлении убежища I (2015) и II (2016) с закреплением положений процессуального права убежища; Закон об интеграции (2016) с попыткой балансирования мер по содействию интеграции и контрольных мер. Однако принятые ранее меры не достаточны для решения связанных с миграцией проблем.

Обсуждаемые в настоящее время на уровне ЕС и в Германии дальнейшие законодательные меры в отношении миграции (например, постановление о директиве ЕС по процедуре предоставления убежища, Договор с третьими государствами о возвращении в страну пребывания по образцу соглашения с Турцией) являются пуантилистскими и не ставят под сомнение основную концепцию предыдущих подходов. Государства — члены ЕС расколоты в решении вопроса по поводу того, какая основная политико-правовая концепция по преодолению массовой иммиграции должна быть выбрана. Они также расколоты относительно

принятия отдельных соответствующих мер. Пропоненты разногласий – Венгрия и Германия: нынешнее немецкое правительство утверждает, опираясь на подавляющее общественное мнение в Германии, политику в принципе открытых границ и интеграции. Венгрия и многие другие, в частности восточноевропейские, страны выступают за строгий контроль внешних границ ЕС и отказываются от крупномасштабного распределения мигрантов в пределах ЕС. До сих пор ЕС отдавал предпочтение германской позиции, которая разделяется также Италией и Грецией.

В пределах Германии и других стран, которые выступали ранее преимущественно за политику открытых внешних границ и интеграцию (так называемую “приветственную культуру”), среди граждан все больше нарастает противоречие, подчас сопротивление этой политике. Это все более ведет к расколу в обществе и к поляризации в политике. За этим стоят также разные представления о национальной и европейской идентичности соответствующих государств, а также народов. Теперь позиция ЕС и его государств-членов к кризису беженцев меняется. Обеспечение безопасности внешних границ ЕС и возвращение нелегальных, неправомочных на убежище мигрантов в страны их происхождения признаются в большей степени, чем ранее, политико-правовой необходимостью.

Чтобы в целом актуальная массовая иммиграция не привела к существенному потрясению политических, экономических и социальных систем во всех или во всяком случае многих европейских государствах, а также ЕС, требуется существенное перепроектирование правовых норм в сфере миграции как в Германии, так и на уровне ЕС. Внешние границы ЕС должны быть надежно защищены, возвращение лиц, которым отказано в ходатайстве на право убежища, должно происходить эффективно и непрерывно, распределение беженцев в различные страны ЕС может осуществляться только при условии добровольного согласия соответствующих государств – членов ЕС. Европейский Союз также должен проводить работу в сфере интеграции мигрантов, необходимые интеграционные меры требуют основательной оценки и совершенствования. Для успешного решения миграционных проблем ЕС должен стремиться к сотрудничеству по возможности со многими другими государствами. Необходимо срочно вновь нормализовать отношения с Россией и вернуться к доброму сотрудничеству.

**Директор департамента по гуманитарному сотрудничеству и правам человека МИД России**

**А.Д. Виктор** отметил, что протекающие сейчас миграционные процессы требуют немедленно реагирования. В этой связи активизировались усилия на международном уровне. ООН обращает внимание на значительный рост числа вынужденных мигрантов: на сегодняшний день их насчитывается более 65 млн. В частности, 19 сентября 2016 г. в рамках 71-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН состоялось “Пленарное заседание высокого уровня для решения проблемы перемещения больших групп беженцев и мигрантов”. По его итогам была принята Нью-Йоркская декларация, в которой государства – члены ООН обязались обеспечить защиту прав всех беженцев и мигрантов.

Решению миграционных вопросов в России уделяется особое внимание, так как наша страна занимает второе место в мире по числу прибывающих в нее лиц. По оценкам УВКБ ООН, МККК и МОМ, Россия образцово справилась с трудностями, связанными с прибытием на ее территорию беженцев с Юго-Востока Украины, превысив условные нормативы, установленные по линии гуманитарных структур.

Россия готова к продолжению взаимодействия с ЕС в миграционной сфере. Работа российско-франко-германской экспертной площадки по миграционной проблематике содействует поиску возможных решений тех вызовов, с которыми столкнулись наши страны. Конструктивное обсуждение способствует тому, чтобы назревшие проблемы решались цивилизованным путем, а именно: посредством реализации рекомендаций органов и структур ООН, изучения и обмена опытом, экономического содействия.

Особое внимание в рамках сотрудничества государств должно уделяться вопросу мирного урегулирования в охваченных вооруженными конфликтами регионах, так как беженцы, находящиеся в Европе, были вынуждены покинуть свои дома для того, чтобы укрыться от войны, голода и страданий.

Недопустимо “размывание” института убежища. Следует обеспечить надлежащий контроль за миграционными потоками, исключить возможность проникновения террористов.

Продвижение рядом государств концепции “разделения ответственности” есть попытка переложить соответствующее бремя на чужие плечи. Вместе с тем страны, активно участвовавшие или поддерживающие вмешательство во внутренние дела суверенных государств Ближнего Востока и Северной Африки в целях их дестабилизации, должны нести

первоочередную ответственность в деле оказания помощи беженцам и вынужденным мигрантам.

**Главный научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН, доктор ист. наук И.Л. Бабич** раскрыла особенности адаптации северокавказских эмигрантов в современной Франции в контексте безопасности страны от исламского радикализма. Адаптация человека к жизни в ином обществе, в иной стране — это прежде всего признание *законов* этой страны. Это верно применительно к Франции, где закон в течение ряда веков поставлен во главу угла государственного устройства. Адаптация современных северокавказцев во Франции приобретает целый ряд особенностей.

*Адаптация и ислам.* Рассмотрим, как северокавказцы приходят к исламу во Франции и, более того, к радикальному исламу. В настоящее время разделение внутри северокавказской эмиграции проходит по религиозному критерию: внутри одного народа могут быть активные и пассивные мусульмане (так называемые этнические мусульмане), они между собой в эмиграции практически не общаются.

Некоторые северокавказцы (не чеченцы) отчасти стремятся влиться именно в мусульманское общество, чтобы залечить свои различные комплексы. Например, балкарка имеет активный мусульманский уклон. В ней нет как бы самодостаточности. Отсутствие самодостаточности и способности к обширной и всесторонней жизни во Франции вызывает “мусульманский уклон”. Отсутствие работы, незнание, чем себя занять, также приводят к мусульманскому интересу. И наконец, отсутствие образования: если у человека нет образования, то он попадает на работу, где трудятся одни эмигранты, и эта среда влияет на жизнь и поведение человека во Франции.

*Школа и мусульмане.* В школах во Франции преподавателей начальных классов обязывают воспитывать в детях понятия о светском государстве, о том, что религия — дело личное, частное, она не должна быть в общественной жизни Франции. ИГИЛ (организация запрещена в Российской Федерации) выступает против этого, и, как говорят, мусульманам именно это не нравится в школьном воспитании. Однако в ряде школ по решению местного руководства делается “исламское меню” для школьников-мусульман.

**Заместитель начальника Управления Администрации Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан, эксперт Института лингвоцивилизационных и миграционных процессов фонда**

**“Русский мир” (Россия), канд. полит. наук А.Г. Иванов** подчеркнул актуальность развития международного диалога в экспертном формате. По его мнению, последние события в Европе подтвердили необходимость выработки современных подходов в области миграции, гражданства и связанных с ними вопросов лингвоцивилизационной проблематики, адаптированных к новым вызовам и угрозам.

Многие европейские лидеры и зарубежные эксперты признают несостоятельными действующие теории и практики регулирования миграционных процессов и интеграции мигрантов, которые не сумели сгладить культурно-языковые различия и предупредить социальное расслоение между натурализованными мигрантами и коренными гражданами. Это привело к тому, что культурные меньшинства стали использовать свою самобытность в политических и экономических целях. Все чаще проявления нетерпимости, возрастает опасность распространения экстремизма.

Анализу необходимо подвергнуть и современную ситуацию с беженцами. Большинство из них не просят поддержки, а требуют и угрожают, не считаясь с интересами и правами коренного населения. Происходит трансформация понятия “беженец” вопреки действующим международно-правовым актам, где дается однозначное определение этого понятия. Поэтому в первую очередь на экспертном уровне было бы правильным подумать о выработке новых концептуальных подходов к этим вопросам с учетом современных вызовов и угроз и определить в нынешней интерпретации понятие внешней миграции.

Предоставление гражданства мигрантам и беженцам невозможно рассматривать без учета лингвоцивилизационных аспектов. От этого зависит дальнейшее гармоничное развитие общества стран-реципиентов. Будет ли новый гражданин частью цивилизации, к которой относится страна его пребывания? Что для этого нужно сделать? Как избежать появления “параллельных” цивилизаций и культурных обществ внутри страны? Являются ли мигранты представителями цивилизаций, а не этносов и культурно-языковых групп? Каким образом трансформируется идентичность натурализованных мигрантов, как на это можно повлиять, чтобы предотвратить социальные, общественные конфликты и противоправные действия? На поставленные вопросы необходимо сообща находить ответы.

В приобщении мигрантов к цивилизации и культуре страны пребывания мощным объединяющим фактором является лингвистический.

Единое коммуникационное пространство способствует выработке близких взглядов и культурных установок. Во Франции и Германии есть опыт организации обучения мигрантов государственному языку. Вместе с тем современная ситуация показывает, что нужно искать новые культурно-языковые практики.

А.Г. Иванов высказал точку зрения о том, что мигранту нужно не только уметь говорить на языке страны пребывания, знать коренную культуру, но и стать ее частью, не отказываясь при этом полностью от привнесенных извне ценностей. В этом заключается сложная задача и один из ключей к поиску альтернативных решений в области интеграции мигрантов с разными цивилизационными установками. Язык может значительно расширить возможности профессионального развития и повышения социального статуса. Для этого нужно использовать все богатство языковых ресурсов и приобщить иностранного гражданина к современной национальной науке и образованию, деловой сфере, гуманитарным и инновационным технологиям. Знание языка страны пребывания в таком случае значительно повысит эффективность социально-экономической интеграции натурализованных мигрантов в общество. В свою очередь, язык станет более ценным и привлекательным для изучения.

В России многое делается для обучения мигрантов русскому языку по линии Российского общества преподавателей русского языка и литературы, российских государственных университетов и органов государственной власти. Русский язык есть инструмент межнационального общения и консолидации граждан, использующих 277 языков и диалектов. Нашим зарубежным партнерам может быть полезен опыт выстраивания в национальных субъектах России межнациональных отношений в рамках языкового плюрализма, закрепленного в Конституции РФ.

**Профессор кафедры истории, социологии, политики и сервиса Саратовской государственной юридической академии, доктор соц. наук Л.В. Логинова** раскрыла социальные риски трудовой миграции. Трудовая миграция населения – это сложный социально-экономический процесс, который имеет положительные и отрицательные эффекты. С одной стороны, миграция позволяет перераспределять трудовые ресурсы, трудодефицитным регионам заполнять не престижные для местных жителей трудовые вакансии; создает возможности экономически активному населению находить более приемлемые условия для профессиональной реализации и жизни и т.д. С другой – нельзя не

замечать социальных рисков для общества, связанных с миграцией. Ориентация работодателей на масштабное привлечение трудовых иммигрантов, отсутствие политики по эффективному использованию трудового потенциала собственного населения порождают ряд социальных рисков для российского общества.

1. Риск снижения качества человеческого потенциала. Российский бизнес свою конкурентоспособность старается обеспечить с помощью уменьшения издержек, связанных прежде всего с оплатой труда и социальной защитой. В условиях широких возможностей для привлечения дешевого труда мигрантов не происходит улучшение качества рабочих мест и внедрение новых технологий, а наблюдается демпинг на рынке труда. В результате в нашей стране представители ряда профессий пополняют число социально и экономически уязвимого населения, в том числе так называемых “работающих бедных”.

2. Риск вытеснения собственных качественных трудовых ресурсов с рынка труда. Российская трудовая эмиграция характеризуется высоким качеством человеческого капитала, а иммиграция – низким. В условиях “старения” населения нарастает конкуренция между странами за высококвалифицированные трудовые ресурсы. Россия данную конкуренцию проигрывает. Низкий уровень оплаты труда в научной сфере, отсутствие нормальных условий для плодотворной научно-исследовательской деятельности являются факторами вымывания из страны учёных из прорывных направлений современной науки.

3. Риск роста этнической преступности, расширения теневых структур экономики, подконтрольных мигрантам. Российское общество пополняется иммигрантами из бедных слоёв населения, с низким уровнем образования и правовых знаний, незнанием языка, русской культуры, истории. Это – благоприятная социальная среда для преступности и распространения идеологий радикального исламизма.

4. Риск роста нагрузки на социальную сферу страны. Нелегальные мигранты, пользуясь социальной инфраструктурой (больницы, школы, детские сады), не платят налоги, что дополнительным бременем ложится на плечи местных жителей.

Социальные риски трудовой миграции диктуют необходимость проведения сбалансированной миграционной политики, учитывающей интересы общества. Прежде всего необходимо ликвидировать вытесняющие факторы эмиграции, создавая новые рабочие места и достойные условия для

трудовой деятельности самим россиянам. Россия не должна повторять ошибок западноевропейских стран в расчетах на социально-культурную интеграцию иностранных мигрантов. Необходим комплекс мер по социальной адаптации иммигрантов, устранению причин, содействующих нелегальной миграции, развитию международного сотрудничества в данной области.

**Заведующий кафедрой истории государства и права Саратовской государственной юридической академии, канд. ист. наук С.Н. Туманов** рассмотрел вопрос об участии субъектов Российской Федерации в реализации функций государства на международной арене, в том числе и по вопросам внешней миграции. Право субъектов Федерации на осуществление международных и внешнеэкономических связей реализуется в строго установленном законодательством порядке. Содержание этого порядка определяется во многом процедурными нормами Федерального закона “О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации”, а также соответствующими подзаконными актами, регламентирующими деятельность координирующих органов, и сводится к соблюдению правил проведения переговоров субъектов Федерации с иностранными партнерами, начиная с их подготовки и заканчивая подписанием соглашения и его регистрацией в органах Министерства юстиции РФ.

Указанный порядок взаимодействия субъектов Федерации с иностранными партнерами устанавливается федеральным законодательством и законодательством субъектов, которое определяет процедуры ведения переговоров; предусматривает две процедуры установления отношений: один – упрощенную – с территориальными образованиями федеративных и унитарных государств, второй – усложненную – с органами государственной власти иностранного государства, усложнена необходимостью получения согласия Правительства РФ на начало и ведение переговоров. Однако и первая, и вторая состоят из совокупности определенных действий: заблаговременное уведомление МИД России о начале переговоров; согласование содержания соглашения с координирующим органом; регистрация соглашения; опубликование соглашения, которые и свидетельствуют о контролирующей составляющей в указанном порядке, реализующейся Федерацией.

Данные процедурные моменты необходимы в сложном по территориальному устройству государстве в целях обеспечения его единства, целостности, сбалансированного развития регионов, укрепления федеральных связей и т.д. Однако рассмотренный порядок осуществления права

субъектов на внешнеполитическую деятельность имеет тройное значение. С одной стороны, он способствует достижению доверия и взаимовыгодных отношений центра и регионов, обеспечивает равенство последних в отношениях с федеральными органами власти по конкретному вопросу. С другой – его наличие выступает механизмом реализации указанного права субъектов, что не может не иметь значения в условиях важности процедур, обеспечивающих эффективность управомочивающих норм. Наконец, с третьей стороны, установленный режим согласования и контроля, по сути, не только делает процесс решения задач по международному сотрудничеству субъектов более понятным, но и ограничивает право субъектов на установление и развитие международных связей.

Этот вывод сделан по причине использования в федеральном законодательстве о координации внешней деятельности субъектов Федерации оценочных понятий, позволяющих толковать их в зависимости от ситуации. Так, координирующий орган может парализовать переговорный процесс, сославшись на несоблюдение требования о заблаговременности извещения об их начале или на невозможность субъекта Федерации вступать в правоотношения с иностранными партнерами по предмету переговоров, поскольку это может повлечь нарушение суверенитета, или необходимость участия в переговорном процессе своего представителя.

Изложенное указывает, что законодательство Российской Федерации по вопросам предоставления субъектам Федерации права на участие в международных отношениях согласуется с практикой других государств и нормами международного права. Однако закрепленная в нем модель такого участия, с одной стороны, предоставляет достаточно широкие возможности для этого, а с другой – содержит возможности применения необоснованного усмотрения федеральной власти в отдельных случаях установления международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации с иностранными партнерами по вопросам миграции и иного сотрудничества.

**Доцент кафедры международного и европейского права БФУ им. И. Канта (Россия), канд. юрид. наук, доц. В.В. Войников** обратил внимание на проблему реформирования законодательства ЕС о границах в свете миграционного кризиса в Европе. Понятие “миграционный кризис в Европе” появилось в политическом лексиконе в начале 2015 г. и характеризуется значительным увеличением потока нелегальных иммигрантов из регионов Северной Африки, Ближнего Востока и Южной Азии

в страны ЕС, а также неготовностью Европейского Союза к сдерживанию и эффективному распределению указанного потока.

Законодательство ЕС о границах включает в себя два основных направления: нормы права ЕС, регулирующие порядок пограничных проверок на внешних границах Союза (пограничные проверки), и нормы, регулирующие координацию государств-членов по охране внешних границ Союза (охрана границ). Европейский миграционный кризис выявил целый ряд системных ошибок в системе управления внешними границами Союза. В этой связи ЕС подготовил целый пакет законодательных мер, призванных оперативно отреагировать на текущие вызовы, а также сделать внешние границы ЕС более защищенными, а систему пропуска более эффективной.

В области пограничных проверок вызывают особый интерес законопроект 2016 г. в рамках программы “умные границы” и проект регламента об усилении проверок по соответствующим базам данных на внешних границах Союза. Анализ указанных законопроектов позволяет сделать вывод о том, что реформирование законодательства ЕС о границах осуществляется посредством расширения компетенции ЕС в данной сфере и внедрения союзных стандартов по охране внешних границ и осуществлению пограничных проверок.

**Доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Юридического института Сибирского федерального университета, канд. юрид. наук Л.В. Майорова** привлекла внимание к проблеме государственно-правового регулирования миграционных потоков с целью стимулирования экономического развития страны. Данная задача реализуется с учетом демографической ситуации и развития рынка труда. Сегодня национальный состав регионов Сибири представлен 159 национальностями и малыми этносами (в 2010 г. их было 137, а в 1989 г. — 124). Помимо широкого разнообразия национальностей постоянного населения регионов Сибири иностранных мигрантов привлекают географическое положение и социально-экономическая обстановка округа.

Политика интеграции включает в себя управление и контроль миграционных потоков, создание селективных механизмов и деятельность по интеграции мигрантов в общество по месту пребывания, работу с мигрантами и “старожильческим” населением.

Определенный опыт данной деятельности был в структуре Федеральной миграционной службы (2010–2015 гг. — Управление содействия адаптации

и интеграции). Национально-культурные автономии тоже занимаются социальной и культурной адаптацией и интеграцией мигрантов, но регулирование данной деятельности требует внесения изменений в законодательство.

Федеральный закон “О национально-культурной автономии” от 17 июня 1996 г. (в ред. от 4 ноября 2014 г.) предусматривает регулирование деятельности национально-культурной автономии (далее — НКА) как формы объединения *только граждан Российской Федерации*. И хотя одним из направлений деятельности НКА является осуществление деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов, они не являются субъектами деятельности данного Закона. Необходимо внести изменения в Закон с тем, чтобы осуществление деятельности НКА, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов, не представляло сложности, особенно если это связано с расходованием средств, выделенных из господдержки.

Учитывая важность взаимодействия с институтами гражданского общества по поддержанию стабильной миграционной обстановки, территориальными органами ФМС России было организовано эффективное взаимодействие с представителями национальных диаспор и этнических сообществ по вопросам организации информирования иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих на территорию Российской Федерации, о нормах и требованиях действующего российского законодательства. Эффективной формой такого взаимодействия были общественно-консультативные советы, которые после вхождения УФМС в МВД России прекратили свое существование. Целесообразно сохранить деятельность таких специализированных советов, поскольку они являются площадкой общения государственных органов и национально-культурных объединений, а также представителей бизнеса, духовенства, науки и СМИ.

Положительный момент — создание центров социальной адаптации и интеграции мигрантов, осуществляющих комплексное обслуживание и отсекающих незаконную посредническую деятельность. Необходимо создание единого центра координации данной деятельности в органах власти для достижения эффективного результата.

**Ведущий научный сотрудник отдела социальных и политических исследований Института Европы РАН, канд. полит. наук С.М. Федоров** уделит внимание политическим аспектам внешней миграции в современных условиях. Вопросы внешней миграции уже несколько десятилетий являются важным

фактором, влияющим на внутреннюю политику многих западноевропейских стран. Достаточно сослаться на красноречивый пример Франции, где крайне правый “Национальный фронт” (НФ) с 1980-х годов сделал миграционную проблематику центральной темой своих программных установок. Однако вряд ли кто из экспертов ещё два года назад мог предположить степень влияния миграционных процессов на внутривнутриполитическую ситуацию в Европе. В самом деле, ведь именно фактор миграции в конечном счёте предрешил Brexit и вызвал глубокий кризис в ЕС, носящий системный характер.

Современный миграционный кризис существенно меняет политический ландшафт во многих европейских странах. Этот процесс отчётливо прослеживается в Германии, где набирают силу недавно появившиеся новые политические формирования, которые принято относить к разряду популистских – правых или левых. Ещё сравнительно недавно “нерукопожатный” НФ де-факто стал третьей политической силой Франции, положив конец двухпартийной политической системе страны. Схожие процессы разворачиваются в Австрии, в восточноевропейских странах. Отмеченные трансформации, поправление политического спектра Европы, кризис ЕС – это только “видимая часть айсберга”, скрывающая более глубокие долговременные тенденции, связанные с идеологией и соответствующей политической практикой правящих кругов западноевропейских государств.

Миграционный кризис в Европе поставил под вопрос сформировавшиеся за последние десятилетия на Западе либеральные представления о мировом порядке, нациях, суверенитете. Он заставил под критическим углом зрения посмотреть на проводившуюся политику силового продвижения демократии, смены неугодных политических режимов, навязывания западных представлений о строительстве общества на постмодернистских ценностях.

Можно усмотреть некую историческую иронию в том, что после краха коммунистической идеологии коллективный Запад стал страдать теми же “болезнями”, которые были присущи СССР, а именно: навязывание всему миру либеральных идеологических концепций, вполне хороших в теории, но весьма далёких от реалий тех или иных регионов и государств. Представляется, что нынешний миграционный кризис в Европе стал холодным, но освежающим душем для политических элит западноевропейских стран, который их заставит реально взглянуть на миграционные

процессы, непредвзято оценить возникшие проблемы и угрозы.

Несмотря на важность юридических аспектов регулирования внешней миграции (в частности, вопросов предоставления гражданства, статуса беженца и т.д.), первостепенной задачей является выработка политического курса, адекватного реалистическому видению происходящих миграционных процессов.

**Директор Центра психологической поддержки, эмоционального и эстетического развития в г. Москве, канд. соц. наук Л.М. Полянова** обозначила проблемные вопросы влияния уровня эмоционального интеллекта на процессы адаптации при коммуникациях населения страны с мигрантами.

Раскрывая понятие адаптации, выделяются три стратегии индивида: приспособление, реакция и отказ. Озвучиваются стратегии: ассимиляции, интеграции, сегрегации или сепарации, а также стратегия маргинализации. Предлагается один из психологических механизмов помощи при решении проблемы миграции, а именно – применение эмоционального интеллекта.

**Заместитель зав. кафедрой уголовно-правовых дисциплин Международного юридического института, канд. юрид. наук М.Г. Решняк** уделила внимание проблемам борьбы с незаконной миграцией в современных условиях. Интеграция России в международное сообщество, вхождение страны в мировой рынок товаров, финансов и услуг сопровождается рядом негативных факторов, в том числе усилением влияния международной преступности на внутреннюю криминальную обстановку. Неэффективная политика государства в социально-экономической сфере, недостаточная законодательная проработанность проблемы незаконной миграции обуславливают повышение роли незаконных мигрантов в криминальной ситуации на территории России.

Несмотря на прослеживающуюся в выступлениях высших должностных лиц государственной власти мысль о необходимости усиления борьбы с незаконной миграцией, государственная политика в этой сфере достаточно противоречива. Существующие противоречия можно условно разделить на внутренние и внешние.

В настоящее время наблюдается тенденция к сокращению расходной части государственного бюджета, в том числе в части выделения финансов, необходимых для результативного функционирования правоохранительных органов, в частности органов внутренних дел, на которые ложится значительная доля нагрузки в сфере борьбы

с незаконной миграцией. В то же время постоянно звучат требования высших должностных лиц государства об усилении борьбы в данной сфере и повышении ее эффективности. Однако повысить эффективность борьбы без соответствующего ресурсного обеспечения невозможно. Происходящая в последнее десятилетие «реформа» правоохранительных органов, в первую очередь системы МВД, помимо общего сокращения личного состава привела к тому, что произошло «вымывание» профессиональных кадров и снижение уровня профессионализма сотрудников соответствующих служб. Для изменения положения в данной сфере необходимо принять комплекс мер, включающих в себя меры нормативно-правового, финансового, организационного характера.

Требует дальнейшего совершенствования законодательство в сфере миграции, позволяющее системно решать весь перечень вопросов, относящихся к миграционной политике. Эффективное решение проблем, связанных с незаконной миграцией, возможно только при наличии непротиворечивого миграционного законодательства как на федеральном, так и на региональном уровнях, и существовании оптимального механизма его реализации. Для разрешения существующих противоречий нужен системный подход к совершенствованию законодательства.

В силу объективных причин политического характера есть определенные сложности в международном сотрудничестве в сфере борьбы с преступностью, в том числе в сфере борьбы с незаконной миграцией. В ряде случаев они связаны с не присоединением (не подписанием) необходимых международных договоров и соглашений или отсутствием таковых. В целях повышения эффективности международного сотрудничества в сфере борьбы с незаконной миграцией требуется подписание соответствующих международных документов и создание комплексных механизмов их реализации.

Анализ ситуации с незаконной миграцией со всей очевидностью свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования стратегии государства в области миграционной политики. Долгосрочные приоритеты, определенные Президентом РФ, закрепленные в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2018 года, в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, требуют своего дальнейшего развития.

Для усиления роли государства в сфере борьбы с незаконной миграцией необходимо принятие комплекса мер на уровне законодательной

и исполнительной власти. В первую очередь к ним следует отнести меры политического, законодательного, экономического, социального характера.

**Профессор кафедры истории, социологии политики и сервиса Саратовской государственной юридической академии, доктор полит. наук В.С. Слобожникова** в рамках международных миграционных процессов особо выделила проблему обеспечения религиозной безопасности России. Современный мир демонстрирует напряженные международные отношения, по некоторым линиям даже враждебные. В этих условиях миграция представляет возможность использования не только гуманитарного, но и дестабилизирующего потенциала. Миграционные процессы тесно переплетаются с религиозностью, так как религиозность занимает важное место в современном общественно-политическом пространстве. С религией связаны не только позитивные проявления, но и наметился устойчивый тренд усиления негативных последствий религиозности, что актуализирует проблему религиозной безопасности как составляющей национальной безопасности. Религиозная безопасность сохраняет состояние защищенности личности, общества и государства от одной из внешних угроз.

Религиозная безопасность предопределяется как внутренними факторами, прежде всего конфликтогенным потенциалом самой религии и миграцией граждан страны, так и внешними. С точки зрения внешних факторов понятие религиозной безопасности предполагает, что в стране в целом и на отдельных ее территориях существуют устойчивые религиозные константы. Под влиянием миграционных процессов эти константы деформируются или разрушаются, что приводит к разбалансировке сложившейся общественной системы, в свою очередь, напрямую или опосредованно влияющей на политическую ситуацию, безопасность страны.

Можно выделить несколько факторов, усиливающих внешнюю опасность, связанную с религиозностью:

мигранты являются носителями определенных религиозных представлений, что приводит к нарушению сложившегося на конкретных территориях религиозного баланса;

преимущественно низкий образовательный уровень, сложность идентификации в местах пребывания создают основу для поверхностности и радикальности религиозных представлений мигрантов;

миграция открывает возможности для внедрения дестабилизирующих элементов, которые

особенно опасны в местах компактного проживания мигрантов;

использование религиозных учебных заведений для подрывной антироссийской работы среди молодежи в силу размытости понятия патриотизма в части религиозных систем;

непосредственный путь искусственного изменения соотношения религиозного баланса в стране — это зарубежное миссионерство с целью создания новых религиозных движений.

Эти факторы накладываются и еще более осложняют освоение религиозности современной Россией, которое и так проходит не просто. Религиозность многогранна. Политизация и этнизация религии, различное отношение к состоянию соблюдения принципа свободы совести и вероисповедания, противоречия в религиозной среде, прозелитизм, агрессивность идеи конфессиональной исключительности, религиозная нетерпимость и многое другое — сегодня составляют сложное религиозное пространство нашей страны.

Таким образом, переселяющихся условно можно разделить на две группы: трудовые мигранты и враждебно настроенные к России элементы. Первая группа, в отличие от второй, становится проблемой религиозной безопасности неосознанно в силу низкого образовательного уровня и глубоко провинциального менталитета. В современных технологических условиях в обеспечении религиозной безопасности все большее значение приобретает внедрение чужеродных идей и дестабилизирующих технологий.

Усложнение структуры конфессионального многообразия приводит к усилению общественной напряженности. Религиозный фактор оказывает дезинтегрирующее влияние на общественно-политическую жизнь, вносит дополнительную напряженность в общественные отношения, способствует возникновению межконфессиональных и межэтнических конфликтов. В этих условиях необходимо ввести уведомительный порядок функционирования религиозных групп и активизировать этно-национальные общественные объединения для усиления гражданской адаптации мигрантов и выявления враждебных элементов.

**Заместитель заведующего кафедрой трудового права и права социального обеспечения НИУ “Высшая школа экономики”, канд. юрид. наук Д.В. Черняева** обозначила актуальные вопросы правового регулирования академической мобильности. Традиционно понятие “академическая мобильность” охватывает как мобильность преподавателей и научных кадров, так и студенческую мобильность.

В любом случае для того чтобы мобильность носила “академический” характер, цели перемещения должны быть связаны с обучением и (или) научной деятельностью, обогащением образовательных и исследовательских процессов, расширением или углублением получаемых знаний, исследовательских результатов и проч.

Для успешного и эффективного осуществления международной академической мобильности целесообразно опираться на международные договоры, которые могут быть заключены на межгосударственном, межправительственном, межведомственном или даже междууниверситетском уровнях.

В Европе сотрудничество в области академической мобильности развивается с послевоенных лет. В частности, в 50-е годы странами Совета Европы были подписаны такие документы, как Европейская конвенция об эквивалентности дипломов для поступления в университеты (СЕ, 1953; ратифицирована Российской Федерацией — Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 147), Европейская культурная конвенция (СЕ, 1954; ратифицирована СССР в 1991 г.), Европейская конвенция об эквивалентности периодов университетского обучения (СЕ, 1956; ратифицирована Российской Федерацией — Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 148) и Европейская конвенция об академическом признании университетских квалификаций (СЕ, 1959; ратифицирована Российской Федерацией — Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 149). В последующие годы сотрудничество в области облегчения общеевропейской академической мобильности активно развивалось (Европейское соглашение о выплате стипендий студентам, обучающимся за рубежом — СЕ, 1969, не ратифицирована Российской Федерацией; Конвенция о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах региона Европы (СЕ, 1979, ратифицирована СССР — Указ Президиума Верховного Совета СССР от 5 января 1982 г. № 6335-X); Bologna Magna Charta Universitatum (rectors of European universities, 1988; начиная с 1984 г. — постоянное развитие рамочных программ по сотрудничеству в области исследований — European Research Framework Programs (FPs); первые программы академической мобильности в рамках Европейского экономического совета (COMETT I — Program on cooperation between universities and industry regarding training in the field of technology — Council Decisions 86/365/EEC, 1986–1990 гг.; ERASMUS — European Community Action Scheme for the Mobility of University Students, 1987–2006 гг.; TEMPUS — Trans-European mobility

scheme for university studies, с 1990 г., SOCRATES – 1994–1999 гг., создание Европейского пространства высшего образования – European Higher Education Area (ЕНЕА), 2005 г.; и др.).

К сожалению, на постсоветском пространстве возможности и опыт, предоставляемые этими долгосрочными проектами, на данный момент практически не используются, как не используются в области высшего образования и науки преимущества языковой и институциональной общности, сходства научных традиций и др. Соглашения, заключенные в рамках Совета Европы, а также рядом стран СНГ (Соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях 1998 г., Совет по взаимному признанию и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях при Интеграционном комитете ЕврАзЭС (Решение Совета глав правительств стран ЕврАзЭС от 24 ноября 1998 г. № 28)) никак не популяризируются, их активное использование гражданами не имеет последовательной и явной поддержки со стороны государств. Договор ЕАЭС также существенно ограничивает возможности мобильности высококвалифицированной рабочей силы, в том числе и академической, поскольку не допускает автоматического признания документов об образовании педагогов, медиков и юристов. До сих пор не разработана и Концепция Единого образовательного пространства, обсуждение которой проходит с 2007 г.

В настоящий момент представляется актуальным интенсифицировать академическое сотрудничество и мобильности в рамках ЕАЭС. Очевидно, что экономическое сотрудничество в долгосрочной перспективе невозможно и нецелесообразно без сотрудничества в сфере науки и образования, подготовки молодых кадров, признания квалификаций и проч. Необходимо также активнее развивать межведомственные (public), межвузовские и межассоциационные соглашения (private), не требующие долгосрочных согласований на уровне органов власти.

Следует также всемерно учитывать инициативы других стран ЕАЭС по вопросам развития академической мобильности.

**Советник Конституционного Суда РФ, доктор юрид. наук, проф. М.Ю. Федорова** заострила внимание на вопросах правового обеспечения социальной защиты мигрантов в решениях Конституционного Суда РФ. В условиях глобализации вопросы социальной защиты внешних мигрантов характеризуются значительной актуальностью, которая еще более возросла в связи с миграционным

кризисом в Европе. С одной стороны, мигрантов привлекает высокий уровень социального обеспечения (особенно в западноевропейских странах), который служит для многих из них основным побудительным мотивом при принятии решения о переселении. С другой – любая национальная система социального обеспечения, какого бы уровня развития она не достигла, всегда функционирует в условиях дефицита ресурсов, поэтому необходимость вкладывать значительные финансовые средства в обустройство мигрантов и их социальную поддержку неоднозначно оценивается гражданами принимающих государств.

В этой связи при осуществлении социальной защиты мигрантов необходимо учитывать множество факторов, способных оказать влияние на социально-политическую ситуацию и эффективность проводимых мероприятий. В частности, следует принимать во внимание различия между отдельными видами миграции (например, такими как добровольная и вынужденная, постоянная и временная, трудовая, образовательная, экологическая и т.д.). Кроме того, подлежит обязательному учету также специфика социальных рисков, которым подвергаются лица, относящиеся к категории мигрантов. Наряду с социальными рисками, которые угрожают всему населению того или иного государства, на мигрантов оказывают влияние риски, непосредственно обусловленные изменением места жительства и вызывающие необходимость их жилищно-бытового обустройства, оказания им медицинской помощи, содействия занятости и т.п.

Соответственно, компенсация таких социальных рисков может осуществляться как в специальных формах, адресованных именно мигрантам (как это делается, к примеру, при предоставлении беженцам жилого помещения из фонда жилья для их временного поселения), так и в рамках основных организационно-правовых форм социальной защиты, установленных в том или ином государстве (допустим, в системе обязательного социального страхования, если мигранты осуществляют трудовую деятельность).

На практике наибольшие проблемы возникают с компенсацией социальных рисков пенсионного характера (рисков старости, инвалидности, потери кормильца). Особенность пенсионных прав заключается в том, что они формируются и реализуются в течение достаточно длительного периода времени. Этим могут быть обусловлены сложности при реализации права на пенсионное обеспечение лицами, которые в течение жизни проживали или работали на территории нескольких государств.

Указанная проблематика неоднократно становилась предметом обращений в Конституционный Суд РФ, который в Постановлении от 15 июня 1998 г. № 18-П выявил правовую природу пенсий, заработанных предшествующим трудом, как выплат, которые государство должно гарантировать независимо от постоянного проживания в России. Впоследствии данная правовая позиция получила свое развитие в Определении от 4 декабря 2003 г. № 444-О применительно к дополнительному ежемесячному материальному обеспечению пенсионеров, имеющих выдающиеся достижения и особые заслуги перед государством.

Конституционный Суд РФ в своих решениях подчеркивал необходимость заключения международных договоров по вопросам пенсионного обеспечения, например, применительно к проблеме выплаты пенсий гражданам, которые выехали из России в период существования СССР. В частности, в июне 2016 г. такой договор был заключен между Россией и Израилем. Обсуждается проект договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств — членов Евразийского экономического союза. Он основан на пропорциональном принципе и предполагает экспорт пенсий с учетом стажа, приобретенного гражданами на территории каждой договаривающейся стороны.

**Профессор кафедры трудового права Саратовской государственной юридической академии, доктор юрид. наук И.В. Шестерякова** обратилась к тематике трудовой миграции в качестве фактора интеграции государства. Современная международная миграция населения представляет собой разностороннее явление, влияющее на все стороны развития общества. Актуальной становится геоинтеграция — это форма взаимодействия государств как экономического целого на глобальные и региональные процессы труда без учёта их территориально-пространственных особенностей местоположения. Так, страны — участницы БРИКС (Бразилия, Россия, Китай, ЮАР, Индия) не были ранее странами активного взаимодействия в трудовой миграции (кроме России и Китая). Однако политическая “турбулентность” приводит и к “турбулентности” экономической. На смену мигрантам из бывшего СССР придут граждане стран БРИКС, особенно Индии.

Признаки трудо-правовой геоинтеграции: 1) вне международных организаций, а все больше в рамках партнёрских образований (пул, клуб и т.д.), не столько политических, сколько экономических; 2) вне фактических границ государств; 3) правотворчество, обусловленное торгово-экономической деятельностью партнёрских образований,

непосредственно влияет на национальное трудовое право, причём то или иное государство вынуждено изменить своё национальное законодательство вплоть до Конституции; 4) установлены “санкции” (рычаги давления) за нарушение прав работников; 5) нормы торговых соглашений становятся модельным законодательством для государств-партнёров; 6) нормы МОТ все чаще и в большем объёме включаются в торговые соглашения, становясь при этом более “исполнимыми”.

Предлагаются следующие выводы относительно интеграционных процессов, происходящих в современном мире: интеграция в рамках международных организаций уступила место глобальным интеграционным процессам в рамках экономических союзов и пулов; основным видом трудо-правовой интеграции становится трудо-правовая геоинтеграция, имеющая свои характерные особенности; охват интеграционными соглашениями участвующих в них государств увеличивается; трудовые нормы становятся “обычными” в торговых соглашениях, кроме того, они являются основой многонациональных торговых соглашений; разделы о правовом регулировании трудовых отношений, как правило, ведут к всеобщей “гонке на дно”; на трудовые нормы в рамках экономических союзов оказывают влияние международные глобальные рамочные соглашения (МРС, ГРС); усиление влияния транснациональных корпораций; Международная Организация Труда оказывает помощь и поддержку государствам, участвующим в таких соглашениях.

**Заведующая сектором МГУ им. М.В. Ломоносова, канд. экон. наук О.С. Чудиновских** отметила взаимосвязь вопросов политики в области приобретения гражданства Российской Федерации и миграционной безопасности. В существующем виде политика России в области приобретения гражданства лишена селективности и может привести к негативным последствиям как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе. После распада СССР российское гражданство получили более 8.5 млн человек, из них 6.1 млн — после переезда в Россию и 2.3 млн — через загранучреждения Российской Федерации. Почти 100% всего потока были приняты в гражданство в упрощенном порядке и по международным соглашениям, что предполагало крайне короткие сроки ожидания после подачи ходатайства (от трех месяцев до полутора лет). Эта практика была правильной в первые годы после распада СССР, когда в Россию преимущественно переезжало русскоязычное и русское население из новых независимых государств.

К началу 2000-х годов структура потоков иммиграции стала иной, но применение ускоренных процедур натурализации сохранилось. Даже поправки последних лет (начиная с 2011 г.) существенно не изменили ситуации, лишь немного продлив сроки ожидания (в среднем до трех лет). Большой процент мигрантов представлен выходцами из стран с иными культурными традициями и условиями жизни, ускорить их интеграцию путем быстрого предоставления гражданства невозможно. Приобретая гражданство, новоселы получают доступ ко всем видам деятельности, в том числе связанным с охраной правопорядка, местным самоуправлением и т.п. Эта ситуация несет в себе риски возникновения конфликтов и противоречий между интересами коренного населения и недавних мигрантов.

Представляется, что всеобщее стремление иностранных граждан получить в ускоренном порядке российское гражданство связано с неразвитостью института вида на жительство и разрешения на временное проживание. Быть в России иностранцем неудобно, даже вид на жительство не создает условий для того, чтобы относительно комфортно жить в России. В качестве выводов предлагается пересмотреть практику массового приема в российское гражданство в упрощенном порядке, одновременно подвергнув реформе систему выдачи разрешений на временное проживание и вида на жительство. Она должна быть прозрачной и давать возможность иностранцу проживать, работать или учиться в России, сохраняя свое гражданство и не стремясь во что бы то ни стало получить российский паспорт. Через пять-семь лет (например) мигрант сможет принять взвешенное решение о натурализации, а российское общество примет новых граждан с большей уверенностью в том, что все мы действительно говорим на одном языке.

**Заведующий кафедрой финансового права Российского государственного университета правосудия, канд. юрид. наук И.А. Цинделиани** высказался за необходимость понимания миграционного права в качестве подотрасли административного права России. В современной правовой литературе устойчиво закрепилось наличие такой структуры в системе права Российской Федерации, которая обозначается как миграционное право. Диапазон мнений, какое место занимает миграционное право в правовой системе государства, весьма широк: от комплексного межотраслевого института, подотрасли и даже самостоятельной отрасли права.

Представляется, что можно говорить о миграционном праве именно как о подотрасли административного права. Любая подотрасль имеет свою

систему институтов. В миграционном праве как подотрасли административного права можно выделить ряд следующих институтов:

- институт вынужденной миграции;
- институт трудовой миграции;
- институт миграционного контроля;
- институт противодействия нелегальной миграции.

По мнению И.А. Цинделиани, данный перечень институтов миграционного права не является исчерпывающим.

**Доцент кафедры гражданского и международного частного права Саратовской государственной академии права, канд. юрид. наук И.А. Демидов** уделит внимание актуальным проблемам модернизации миграционного законодательства. В целом миграционное законодательство Российской Федерации оценивается юристами-практиками, отечественными учеными-правоведами, а также специалистами зарубежных стран как хорошее, однако, к сожалению, оно не является совершенным, в нем имеются и недоработки, и пробелы, и противоречия. Безусловно, большинство таких дефектов миграционного законодательства устранимы и могут быть ликвидированы или по крайней мере нивелированы с помощью внесения изменений как в миграционную политику государства в целом, так и в отдельные нормы и институты миграционного права. Нормативно-правовые акты, принимаемые по вопросам миграции, регулируют различные сферы и вопросы, связанные с миграционными процессами, при этом миграционное законодательство остается, к сожалению, некодифицированным.

В 2013 г. Государственная Дума РФ приступила к разработке Миграционного кодекса РФ, поскольку, бесспорно, без единого документа миграционная политика России не может быть достаточно эффективной. Примечательно, что представители ФМС и МВД России полностью поддержали данный проект. Однако следует констатировать, что до настоящего времени данный важнейший нормативный акт не принят.

Создание Миграционного кодекса РФ жизненно необходимо, он должен устранить имеющиеся пробелы и противоречия, поскольку целью кодификации является систематизация существующих законов и других актов в едином документе. По мнению разработчиков, Миграционный кодекс будет состоять из двух частей: Общей и Особенной. В Общей части определяются основные понятия, а в Особенной – перечень существующих

миграционных режимов, порядок получения виз, особенности регистрации иностранцев в России.

В настоящее время некоторые аспекты миграционной политики и миграционного законодательства требуют определенных корректировок. Во-первых, недостатком самим по себе выступает регулирование сферы миграционных отношений помимо указанных законов большим числом нормативно-правовых актов, среди которых постановления министерств и ведомств, инструкции, указы, при этом часть из них недоработана или противоречит друг другу.

Во-вторых, ни один закон не содержит четко определения терминов “мигрант” (есть люди, совершающие миграцию) или “миграция” (есть перемещение людей из одного региона (страны, мира) в другой, в ряде случаев большими группами и на большие расстояния), в результате эти термины различными органами власти трактуются по-разному.

В-третьих, является недостаточно эффективным целый ряд элементов миграционного законодательства (например, система распределения квот, патенты).

В-четвертых, отдельной проблемой выступает запаздывание федерального правового регулирования миграционных процессов как по предметам ведения Российской Федерации (например, статус иностранных граждан), так и по предметам совместного ведения (например, обустройство мигрантов) в сочетании с напряженной ситуацией в отдельных регионах. Данные обстоятельства вынуждают субъекты Федерации осуществлять правовое регулирование до принятия федеральных актов. Однако им в этой сфере принадлежит только часть полномочий, поэтому попытки урегулировать миграцию комплексно на региональном уровне неминуемо приводят к вторжению субъектов Федерации в сферу федеральной компетенции.

Таким образом, представляется обоснованным предложить следующие меры по модернизации законодательства в сфере миграции.

1. Кодификация миграционного законодательства путем скорейшего принятия Миграционного кодекса РФ, который должен дать основные понятия с простым однозначным толкованием, четко изложить перечень существующих миграционных режимов, установить ясный и прозрачный порядок получения виз, а также особенности регистрации иностранцев в России.

2. Дать в федеральном законе четкое определение терминов “мигрант” и “миграция”.

3. Прямо закрепить в федеральном законе полномочия в сфере регулирования миграции населения в качестве полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов Федерации за счет средств бюджетов последних.

4. Необходимо усилить регулирование трудовой миграции, пересмотреть систему квот и патентов, в том числе уменьшить размер ежемесячного патентного сбора в целях уменьшения теневой миграции. В то же время следует усилить ответственность за нарушение миграционного законодательства (повышение размера штрафов, иные санкции).

5. Устранить противоречия в нормативных актах, регулирующих сферу миграционных отношений, в том числе выработать единообразный подход в вопросе, в каком случае может быть аннулировано разрешение на работу, выданное иностранцу.

6. При совершенствовании миграционного законодательства нужно более обширно использовать миграционный опыт стран Евросоюза, других государств, в том числе большой опыт при разработке правовой базы, а также мер по предупреждению незаконной миграции.

**Доцент кафедры европейского права и сравнительного правоведения Саратовской государственной юридической академии, канд. юрид. наук Е.О. Пазына** сделал акцент на финансово-правовых аспектах миграционной безопасности Европейского Союза. Обеспечение миграционной безопасности в условиях “прозрачных” внутренних границ ЕС и функционирования его внутреннего рынка является важной задачей для всего интеграционного образования и его государств-членов. Миграционный кризис, вызванный военными конфликтами на Ближнем Востоке, поразил государства объединенной Европы, выявив слабые места организационно-правовых инструментов, обеспечивающих безопасность Шенгенского пространства.

Руководство Евросоюза и национальные правительства столкнулись с целым рядом задач и проблем, требующих безотлагательного решения: от нехватки жилья и проблем медицинского обслуживания и социального обеспечения, а также трудностей межкультурного взаимодействия до возросшей преступности и террористической угрозы.

Ответом Европейской комиссии на указанные вызовы стала Европейская программа по миграции, представленная 13 мая 2015 г., обозначившая ряд направлений первоочередных действий, необходимых для преодоления миграционного кризиса, а также четыре опоры для улучшения управления

миграцией<sup>1</sup>. Ее реализация потребовала выделения Евросоюзом дополнительных финансовых средств. В период с 2015 по 2016 г. на соответствующие нужды было направлено около 10 млрд евро. Данные ресурсы распределяются посредством финансовых инструментов, которые можно разделить на две группы: во-первых, предназначенные для решения миграционных проблем внутри ЕС (3.9 млрд евро) и, во-вторых, – за его пределами (6.37 млрд евро). Основной объем финансирования первой группы (3.7 млрд евро) распределяется с помощью Фонда убежища, миграции и интеграции, а также Фонда внутренней безопасности. Средства второй группы распределяются в рамках следующих направлений: гуманитарная помощь (2.15 млрд евро); безопасность и пограничный контроль (300 млн евро); борьба с терроризмом (100 млн евро); возвращение беженцев и перемещенных лиц (280 млн евро); образование и здоровье (70 млн евро); Региональный целевой фонд ЕС в ответ на сирийский кризис “Фонд Мадад” (708.53 млн евро); Чрезвычайный целевой фонд для Африки (1.8 млрд евро) и Фонд по делам беженцев в Турции (1 млрд евро)<sup>2</sup>.

Одну из важных позиций в организационной структуре Евросоюза в области преодоления миграционного кризиса занимает Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах (Фронтекс). В целях содействия Италии и Греции в осуществлении контроля за морскими границами и спасения беженцев в Средиземном море данным агентством были запущены операции “Тритон” и “Посейдон”. Их финансирование также было значительно увеличено в последние два года<sup>3</sup>.

Затраты государств – членов ЕС, обусловленные миграционным кризисом, значительно превышают размер финансовой поддержки, выделяемой Евросоюзом в данной сфере. Так, по некоторым оценкам, соответствующие расходы только ФРГ

в период до 2020 г. составят от 93.6 до 400 млрд евро<sup>4</sup>. Данные обстоятельства создают благодатную почву для роста идей национализма в Европе, ставя под вопрос дальнейшее развитие и существование европейского интеграционного образования. Принятое Великобританией в июне 2016 г. решение о выходе из Евросоюза – серьезнейший сигнал для руководства последнего о целесообразности корректировки миграционной политики в соответствии с современными вызовами.

Европейский опыт, накопленный в области миграционной безопасности, как положительный, так и отрицательный, может быть полезен для Российской Федерации и ее партнеров с учетом активно развивающегося Евразийского экономического союза.

**Старший преподаватель кафедры теории государства и права, заместитель начальника правового управления Саратовской государственной юридической академии, канд. юрид. наук Н.А. Грешнова** свое выступление посвятила политике социально-экономической и культурной интеграции мигрантов в России. Российская Федерация – самое большое многонациональное и многоконфессиональное государство с исторически сложившейся традицией гармоничного и мирного сосуществования различных народов. Тем не менее в последнее время приобрел особую актуальность вопрос возрастания социальной напряженности между местным населением и мигрантами, нередко перерастающей в ксенофобию и мигрантофобию. В этой связи представляется необходимым поднять тему социальной адаптации мигрантов, являющейся неотъемлемой частью современных социальных и политических процессов, способствующей цивилизованному сближению и формированию единого стабильного безопасного пространства.

Предлагается реализовать следующие меры по созданию благоприятных условий для адаптации:

в первую очередь государства, направляющие трудовых мигрантов в Россию, на месте должны провести начальную подготовку;

необходимо совершенствовать информационную базу данных о мигрантах путем включения таких обязательных параметров для наблюдения, как потребность регионов в работниках различного профиля, наличие социального жилья, рабочих

<sup>1</sup> См.: Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions – A European Agenda On Migration COM(2015) 240 final // Commission of the European Union. Brussels, 2015.

<sup>2</sup> См.: EU budget for the refugee crisis // [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eu\\_budget\\_for\\_the\\_refugee\\_crisis\\_20160210\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eu_budget_for_the_refugee_crisis_20160210_en.pdf) (Дата обращения: 09.09.2016 г.); EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, the ‘Madad Fund’ State of Play and outlook 2016 // <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/20160526-madad-fund-info-note.pdf> (Дата обращения: 09.09.2016 г.).

<sup>3</sup> См.: Frontex expands its Joint Operation Triton // Сайт Агентства Фронтекс // <http://frontex.europa.eu/news/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP> (Дата обращения: 13.09.2016 г.).

<sup>4</sup> См.: German government plans to spend 93.6 billion euros on refugees by end 2020: Spiegel // <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-germany-costs-idUSKCN0Y50DY> (Дата обращения: 13.06.2016 г.); Refugee crisis could cost Germany €400 billion – study // <http://www.rt.com/news/341233-refugee-crisis-germany-billion/> (Дата обращения: 13.09.2016 г.).

мест, информация о количестве трудовых мигрантов, приезжающих в регион, а также о трудоустройстве приезжих граждан, контроль за своевременным трудоустройством;

скоординировать работу заинтересованных министерств и ведомств под руководством МВД России для реализации социально-экономических программ, направленных на создание новых рабочих мест, жилищное строительство, развитие социальной и производственной инфраструктуры и т.д.;

сформировать аппарат управления по делам миграции, который также вошел бы в структуру МВД России, где должны работать профессионалы высокого уровня с обязательным требованием юридического образования;

привлечь средства массовой информации к формированию толерантного отношения к этнокультурному разнообразию как результату миграции, благожелательного отношения к вынужденным переселенцам.

Предполагается, что перечисленный комплекс мер поспособствует эффективной культурной и экономической социализации мигрантов в российское общество, обеспечивая этим социально-политическую стабильность и безопасность в государстве.

**Доцент Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина, канд. экон. наук О.Т. Ергунова** отметила, что проблемы регулирования миграции населения в начале XXI в. вышли за рамки демографической политики отдельных государств и требуют новых комплексных и неординарных подходов, объединения усилий национальных правительств и общественных организаций. Человечество сегодня является свидетелем активного расширения круга миграционных проблем. Это связано с тем, что сама миграция — явление многоаспектное, тесно связанное как с правами человека, так и с феноменом глобализации. Но и последствия миграции проявляются в различных сферах: социальной, экономической, политической, культурно-психологической и др. Более того, эти последствия имеют и позитивный, и негативный характер, становясь, таким образом, источником конфликтов. Все это определяет актуальность изучения феномена миграции, оценки его влияния и проявления на экономики отдельных стран.

В настоящее время существует довольно широкая теоретическая база, которая исследует влияние миграции на экономический рост принимающей страны. В зарубежной научной школе выделяются

три научных школы в области исследования миграции как способа накопления капитала (Пьетро Райхлин и Aldo Rustichini (1998)), накопления человеческого капитала (Uwe Walz (1996), Надим У. Хак и Се-Чжик Ким (1995)), инновации и технологии (Per Lundborg, Пол С. Сегерстром (1998, 2000) и Lucas Bretschger (2001)). Исследователи Стивен Дринкуотер, Пол Левайн, Эмануэла Лотти и Джозеф Перлман (2002) изучают различные модели, которые рассматривают миграцию как один из трех двигателей экономического роста страны.

В условиях глобализации и усиления взаимодействия государств и трансформационной экономики политика регулирования миграционных процессов отдельных стран, в том числе Российской Федерации, сталкивается с новыми вызовами экстремально меняющейся внешней среды, следовательно, сегодня государственная политика регулирования миграционных процессов невозможна без согласованного взаимодействия ее с международными организациями и наднациональными структурами.

В целом для устранения отрицательных социально-экономических последствий международной трудовой миграции необходимо активизировать национальные механизмы государственного регулирования внутренних миграционных перемещений, что позволит обеспечить не только равномерное региональное развитие, но и устранить страновую экономическую асимметрию. Таким образом, эффективное регулирование миграционных процессов заключается в продолжительном и последовательном применении правильно подобранных мер, соответствующих социально-экономическим и демографическим интересам Российской Федерации, с учетом в равной мере экономических и общественных целей и задач.

**Старший научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права РАН, член экспертного совета Комитета Государственной Думы РФ по делам национальностей, канд. юрид. наук Н.А. Воронина** уделила внимание гуманитарным аспектам вынужденной миграции. Проблема вынужденной миграции крайне актуальна. Нестабильная геополитическая обстановка во многих регионах мира, бедность и нищета, вооруженные конфликты и природные катаклизмы способствуют тому, что потоки беженцев все чаще принимают форму чрезвычайных массовых перемещений, а сами беженцы нуждаются в защите и помощи. До недавнего времени определяющей тенденцией развития международного права в сфере миграции являлось углубление его принципов

и понятий в сторону расширения трактовки понятия “беженец”; увеличение объема предоставляемых мигрантам прав, повышение их уровня, а также средств и механизмов их защиты. В настоящее время государства все более ставят нормы по правам человека в зависимость от социально-экономической и политической ситуации в стране.

Международное право в ряде случаев ограничивает власть государств, принявших на себя обязательства по соответствующим международным нормам, в отношении вопросов въезда, пребывания и выдворения из страны иностранных граждан (лиц без гражданства).

Важным институтом международного права в сфере миграции является право убежища. Убежище — это защита, которую предоставляет государство на своей территории иностранным гражданам и лицам без гражданства от юрисдикции государства их происхождения. Право лица на получение убежища не обязывает государства предоставлять такое убежище. Международное право относит вопрос предоставления убежища к компетенции суверенного государства.

Раскрывается понятие “гуманитарная помощь” в условиях массового наплыва беженцев. Предлагается в качестве краткосрочного решения проблем беженцев, которое давало бы время на поиск долговременных решений, — переселение в третьи страны, добровольная репатриация, интеграция в принимающее общество и проч. — предоставление временного убежища.

**Председатель Совета Коллегии адвокатов Московской области “Линников и партнеры”, канд. юрид. наук А.С. Линников** отметил роль Евросоюза в активизации и ускорении миграционных процессов в европейских государствах. Наблюдается

отставание законодательства ЕС от потока беженцев, как следствие — усугубление проблемы нелегальной миграции.

Представлены краткая характеристика довоенных миграционных процессов в Европе; история и причины появления первых беженцев. Анализируется специфика миграционных процессов в Европе во время Второй мировой войны. Отмечается увеличение культурного и социального различия между мигрантами и коренным населением; разнообразие регионов, вовлеченных в процесс миграции. Дана характеристика миграции в Европу из Азии, Африки и Латинской Америки.

Раскрывается динамика миграционных процессов в послевоенной Европе. Имеет место дешевая рабочая сила в послевоенной Европе как основной фактор миграции в другие мало затронутые войной государства. Наблюдается затухание процесса внутренней миграции в Европе.

Отмечаются миграционный взрыв в 90-х годах XX в., главенствующая роль миграции как фактора прироста населения в Европе, проблема устаревания коренного населения и оттока рабочей силы из неблагоприятных европейских государств.

Дается анализ влияния новейшего миграционного кризиса на внутреннюю политику Евросоюза, попыток государств — членов ЕС прийти к общему знаменателю в вопросе внутренней миграционной политики и отношения к беженцам.

Делается вывод о перспективе распада Европейского Союза в связи с тем, что европейские лидеры так и не могут договориться о способах выхода из кризиса. Указывается на усиление влияния радикальных оппозиционных сил, на изменение европейской идентичности, увеличение числа культурных и социальных столкновений.