

МИГРАЦИОННОЕ ПРАВО

№ 2
2021

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия. Рег.: ПИ № ФС77-29187 от 23 августа 2007 г. Издается 2 раза в полугодие. Издается с 2006 г.

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

СОДЕРЖАНИЕ

Члены редакционного совета:

Александров А.И., д.ю.н., профессор;
Зайцев В.В., д.ю.н., профессор;
Зоиров Д.М., д.ю.н., профессор;
Комаров С.А., д.ю.н., профессор;
Костюк М.Ф., д.ю.н., профессор;
Мазаев В.Д., д.ю.н., профессор;
Маилян С.С., д.ю.н., профессор;
Степашин С.В., д.ю.н., профессор;
Сурков К.В., д.ю.н., профессор;
Хабриева Т.Я., академик РАН, д.ю.н., профессор;
Шахрай С.М., д.ю.н., профессор

Главный редактор:

Хабибулин А.Г., д.ю.н., профессор

Выпускающий редактор:

Зуева А.С., к.э.н., доцент

Главный редактор ИГ «Юрист»:

Гриб В.В., Заслуженный юрист РФ, чл.-корр. РАО, д.ю.н., профессор

Заместители

главного редактора ИГ «Юрист»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Ренов Э.Н., Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Научное редактирование

и корректура:

Швечкова О.А., к.ю.н.

Отдел подписки и розницы:

Тел./факс (495) 617-18-88 (многоканальный)

Адрес издательства/редакции:

115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7

Тел. (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Подписка по России:
Объединенный каталог.
Пресса России — 91895

Подписано в печать 24.05.2021.
Номер вышел в свет 03.06.2021.

ISSN 2071-1182. Формат 60x90/8.

Печать офсетная. Физ. печ. л. 5.

Общий тираж 1000 экз.

Цена свободная.

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.
Тел. (4842) 70-03-37

Теоретические и практические проблемы миграционного права

- Ростовская Т.К., Скоробогатова В.И.** Правовые аспекты образовательной миграции в контексте вызовов пандемии 3
- Хабибулин А.Г., Мурсалимов К.Р.** Самобытность российского общества в связи с миграционными процессами: правообразующий аспект 8
- Романов А.В.** Конституционные основы миграционной политики Российской Федерации..... 12

Миграционная политика

- Рязанцев С.В., Касымов О.К.** Трансформация миграционной политики России: тренды, приоритеты, место стран Центральной Азии..... 16
- Воробьева О.Д., Топилин А.В., Хроленко Т.С.** Воспроизводство трудовых ресурсов и миграционная политика..... 21

Цифровая среда миграционных процессов

- Рябова Е.В.** Цифровая миграция физических лиц: правовые вопросы международного налогообложения 26
- Зуева А.С.** Применение современных методов в исследовании демографических процессов как фактор цифровой трансформации государственного управления в сфере миграции 31

Национальная безопасность

- Хола В.Д.** Прокурорский надзор в сфере незаконной миграции: теория и практика 37

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

MIGRATION LAW

No. 2
2021

SCIENCE-PRACTICE AND INFORMATION JOURNAL. REGISTERED AT THE FEDERAL SERVICE
for the Monitoring of Compliance with the legislation in the Sphere of Mass Communications
and Protection of Cultural Heritage. Reg. PI No. FC77-29187 of August 23, 2007. Published quarterly. Published since 2006.

Founder: Jurist Publishing Group

CONTENTS

Members of the Editorial Board:

Aleksandrov A.I.,
LL.D., professor;
Zaitsev V.V.,
LL.D., professor;
Zoirov D.M.,
LL.D., professor;
Komarov S.A.,
LL.D., professor;
Kostyuk M.F.,
LL.D., professor;
Mazaev V.D.,
LL.D., professor;
Mailyan S.S.,
LL.D., professor;
Stepashin S.V.,
LL.D., professor;
Surkov K.V.,
LL.D., professor;
Khabrieva T.Ya.,
Academician of RAS,
LL.D., professor;
Shakhraj S.M.,
LL.D., professor

Editor in Chief:

Khabibulin A.G.,
LL.D., professor

Executive Editor:

Zueva A.S.,
PhD (Economy), Associate Professor

Editor in Chief

of Jurist Publishing Group:

Grib V.V., *Honored Lawyer*
of the Russian Federation, *corresponding*
member of the RAE, *LL.D., professor*

Deputy Editors in Chief

of Jurist Publishing Group:

Babkin A.I., Belykh V.S.,
Renov E.N., Platonova O.F.,
Truntsevskiy Yu.V.

Scientific editing and proofreading:

Shvechkova O.A.,
PhD (Law)

Subscription and retail department:

Tel./fax (495) 617-18-88 (multichannel)

Address publishers / editors:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya
Emb., Moscow, 115035

Tel. (495) 953-91-08

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Subscription in Russia:

Unified Catalogue. Russian Press — 91895

Passed for printing 24.05.2021.

Issue was published 03.06.2021.

ISSN 2071-1182. Size 60x90/8. Offset printing.

Printer's sheet 5. Circulation 1000 copies.

Free market price.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

Tel. (4842) 70-03-37

Theoretical and Practical Issues of Migration Law

- Rostovskaya T.K., Skorobogatova V.I.** Legal Aspects
of Educational Migration within the Framework
of Challenges of the Pandemic 3
- Khabibulin A.G., Mursalimov K.R.**
Uniqueness of the Russian Society in View of Migration Processes:
A Right-Confering Aspect 8
- Romanov A.V.** Constitutional Fundamentals
of the Migration Policy of the Russian Federation..... 12

Migration Policy

- Ryazantsev S.V., Kasymov O.K.** Transformation of the Russian
Migration Policy: Trends, Priorities, and the Place
Of Central Asian Countries..... 16
- Vorobyeva O.D., Topilin A.V., Khrolenko T.S.**
Reproduction of Labor Resources and the Migration Policy 21

Digital Environment of Migration Processes

- Ryabova E.V.** Digital Migration of Individuals:
Legal Issues of International Taxation 26
- Zueva A.S.** The Application of Modern Methods
to the Study of Demographic Processes as a Factor
of the Digital Transformation of Public Administration
in the Migration Sector 31

National Security

- Khoda V.D.** Prosecutor's Supervision over Illegal Migration:
The Theory and Practice 37

Recommended by the Higher Attestation Commission

under the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation
for publications of basic results of PhD and Doctoral theses.

DOI: 10.18572/2071-1182-2021-2-3-7

Правовые аспекты образовательной миграции в контексте вызовов пандемии*

Ростовская Тамара Керимовна,
заместитель директора Института демографических
исследований ФНИСЦ Российской академии наук,
доктор социологических наук, профессор
rostovskaya.tamara@mail.ru

Скоробогатова Вера Игоревна,
ведущий научный сотрудник Института демографических исследований ФНИСЦ,
кандидат юридических наук, доцент
Skorobogatova_ve@mail.ru

Целью исследования является краткий анализ правовых аспектов образовательной миграции в контексте вызовов пандемии. В статье использовался сравнительно-правовой **метод**, включающий анализ российского и зарубежного законодательства в вопросах поддержки образовательной мобильности и повышения миграционной привлекательности для молодых ученых.

В ходе исследования выявлено, что пандемия COVID-19 практически приостановила миграционные процессы в 2020 г., в значительной степени повлияв на образовательную миграцию. В целом в мире отмечается снижение количества иностранных студентов, принявших решение учиться за рубежом, в то же время отдельные страны сохранили показатели привлечения студентов из-за рубежа. Какие факторы определили этот феномен в формате закрытых границ, какие новые инструменты и правовые решения предлагают зарубежные партнеры в условиях ограничений? **Результаты:** авторы публикации отвечают на эти вопросы, демонстрируя как зарубежный опыт, так и результаты работы российских университетов в привлечении иностранных студентов в условиях пандемии. Также авторами сформированы предложения по совершенствованию законодательства для сохранения и развития достигнутых показателей образовательной миграции.

Интернационализация стимулирует качество образования, разнообразие образования и свободного обмена образовательными ресурсами. В условиях пандемии образовательная миграция может стимулировать как творческие образовательные технологии, так и современные правовые решения.

Ключевые слова: интернационализация образования, образовательная миграция, онлайн-обучение, правовые механизмы, пандемия, экспорт образования.

Legal Aspects of Educational Migration within the Framework of Challenges of the Pandemic

Rostovskaya Tamara K.
Deputy Director of the Institute of Demographic Research
of the Federal Research Center for Sociology of the Russian Academy of Sciences
Doctor of Sociology, Professor

Skorobogatova Vera I.
Leading Research Scientist of the Institute of Demographic Research
of the Federal Research Center for Sociology of the Russian Academy of Sciences
PhD (Law), Associate Professor

The aim of the study is a brief analysis of the legal aspects of educational migration in the context of the challenges of the pandemic. The article uses a comparative legal **method** that includes an analysis of Russian and foreign legislation in support of educational mobility and increasing the migration attractiveness for young scientists.

The study revealed that the COVID-19 pandemic almost halted migration processes in 2020, significantly affecting educational migration. In general, there is a decrease in the number of foreign students who have decided to study abroad, while some countries have maintained the indicators of attracting students from abroad. What factors have determined this phenomenon in the format of closed borders, what new tools and legal solutions are offered by foreign partners in conditions of restrictions? **Findings:** the authors of the publication answer these questions by demonstrating both foreign experience and the results of the work of Russian universities in attracting foreign students in the context of the pandemic. The authors also formed proposals for improving the legislation to preserve and develop the achieved indicators of educational migration.

Internationalization encourages the quality of education, the diversity of education, and the free exchange of educational resources. In the context of a pandemic, educational migration can stimulate both creative educational technologies and modern legal solutions.

Keywords: internationalization of education, educational migration, online learning, legal mechanisms, pandemic, export of education.

Введение

В государственной политике Российской Федерации (далее также – РФ) начиная с середины 90-х годов образова-

тельная миграция присутствовала в формате «мягкой силы», а с 2017 г. частью социально-экономической стратегии развития России и системы российского высшего образо-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15043 мк.

вания стал экспорт образования. В 2018 г. был утвержден федеральный проект «Экспорт образования» национального проекта «Образование»¹, в рамках которого были проведены маркетинговые исследования по привлечению иностранных студентов в приоритетных странах, сформированы предложения по нормативно-правовому обеспечению проекта «Экспорт образования», сформирован комплект методических материалов для университетов по разным вопросам продвижения российского образования, как то: создание и продвижение летних и зимних школ, ресурсных центров за рубежом, особенности онлайн-рекрутинга через сайты университетов на иностранных языках и социальные сети. Интернационализация высшего образования является политической задачей правительств заинтересованных стран. Интернационализация стимулирует качество образования, разнообразие образования и свободного обмена образовательными ресурсами².

Несмотря на то, что пандемия COVID-19 внесла свои коррективы в деятельность образовательных организаций высшего образования в части ускоренной цифровизации образовательного процесса, следует отметить, что в целом российские университеты справились с этой задачей, хотя, конечно, каждый был готов совершенно по-разному к этим вызовам.

Хотя кризис затронул всех студентов вузов, он оказал серьезное влияние на интернационализацию университетов. В частности, кризис повлиял на безопасность и правовой статус иностранных студентов в принимающей стране, непрерывность обучения и предоставления учебного материала. Особенно сильно пострадали иностранные студенты в начале карантина, поскольку им пришлось столкнуться с переходом на онлайн-обучение, а затем с невозможностью выезда в свою страну после окончания учебного года или полного курса обучения.

В большинстве стран количество иностранных абитуриентов в 2020 г. сократилось. Так, по данным Института международного образования США, проводившего опрос девяти ассоциаций высшего образования для оценки набора иностранных студентов в условиях кризиса COVID-19, наиболее тревожными фактами, по данным опроса, стали снижение на 43% набора новых иностранных студентов и сокращение общего количества иностранных студентов на 16% осенью 2020 г. в США³, стране, которая является признанным лидером по экспорту образовательных услуг. Исследование также показало, что каждый пятый иностранный студент учится

онлайн из-за границы, и около 40 000 иностранных студентов решили отложить зачисление на будущий семестр.

В этих условиях борьба за иностранного студента ужесточилась. С 2020–2021 учебного года иностранным выпускникам британских вузов разрешено оставаться в Великобритании после завершения обучения в течение двух лет⁴. Это нововведение касается всех иностранных студентов без ограничений, в том числе обучающихся дистанционно из-за карантинных мер по COVID-19. Выпускникам бакалавриата, продолжающим обучение в магистратуре, и магистрам, продолжающим обучение в докторантуре, разрешено не покидать страну при переходе с одного уровня образования на другой для продления их студенческих виз. Нововведения коснулись и курсов английского языка, с 2021 г. они будут доступны обладателям туристических виз⁵. Также для ученых, математиков и исследователей с 20 февраля 2020 г. вводится ускоренная виза для возможности приглашения лучших зарубежных ученых для участия в британских исследовательских проектах, получивших признанные престижные гранты и награды.

В феврале 2021 г. правительство Канады объявило, что иностранные студенты, окончившие всю свою канадскую программу высшего образования онлайн из-за рубежа, по-прежнему будут иметь право на получение разрешения на работу после окончания учебы. Как сказал министр иммиграции, беженцев и гражданства Канады Марко Э.Л. Мендичино, «Наше послание иностранным студентам и выпускникам простое: мы не просто хотим, чтобы вы учились здесь, мы хотим, чтобы вы остались здесь»⁶. По данным Министерства иммиграции, беженцев и гражданства Канады (англ. – IRCC), иностранные студенты ежегодно вносят более 21 миллиарда долларов в экономику Канады, а также обеспечивают полную занятость, демонстрируя хорошие языковые навыки.

Важным инструментом привлечения становится также доступность для иностранных студентов вакцины от COVID-19. Великобритания и Австралия предоставляют возможность иностранным студентам сделать бесплатные прививки от COVID-19. В России на сегодняшний день нет окончательного решения о вакцинировании иностранных студентов, «в конце января глава Роспотребнадзора Анна Попова сообщила, что проживающих в РФ иностранцев прививать от коронавируса пока не будут»⁷.

Сенсацией приемной кампании 2020–2021 гг. в России стал тот факт, что прием иностранных студентов, поступивших на обучение в российские вузы, практически не сократился, а по отдельным вузам – даже увеличился. Это наглядно показано на примере вузов, подведомственных

¹ Паспорт национального проекта «Образование»: утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) // Правительство Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://government.ru/info/35566/> (дата обращения: 20.10.2020).

² Ростовская Т.К., Скоробогатова В.И., Краснова Г.А. Основные тенденции академической мобильности в мире // ЦИТИСЭ. 2020. № 1 (23). С. 280–289.

³ US colleges report a 43% decline in new international student enrollment, and not just because of the pandemic. 20.11.2020. URL: <https://theconversation.com/us-colleges-report-a-43-decline-in-new-international-student-enrollment-and-not-just-because-of-the-pandemic-149885> (дата обращения: 20.03.2021).

⁴ Ранее только в течение 4 месяцев для выпускников бакалавриата и магистратуры и один год для докторантов.

⁵ Скоробогатова В.И. Миграционная политика России в контексте экспорта образования: конституционно-правовые основы и перспективы развития: монография. М.: Перспектива, 2021. С. 63.

⁶ Canada: IRCC extends post-grad work permit rules for online study. The Pie News, 13.02.2021. URL: <https://thepienews.com/news/canada-ircc-extends-post-graduation-work-permit-rules-for-online-study/>

⁷ Китайские студенты СПбГУ жалуются на невозможность привиться от COVID // Агентство «Интерфакс», 20.02.2021. URL: <https://www.interfax.ru/russia/751883> (дата обращения: 20.03.2021).

Министерству здравоохранения России (табл. 1). За 5 лет количество иностранных студентов в вузах Минздрава увеличилось на 50%, а в 2020 г. — на 9,1%.

Таблица 1. Динамика увеличения численности иностранных студентов в высших учебных заведениях, подведомственных Министерству здравоохранения РФ, за 2016–2020 гг.

Год	Численность иностранных студентов в медицинских вузах, тыс.	Динамика роста в %
2016	24,5	
2017	28,3	+ 15,8%
2018	32,3	+ 13,8%
2019	35,6	+ 10,5%
2020	38,7	+ 9,1%

Источник: Тарасенко А.И. Об особенностях организации образовательного процесса для иностранных обучающихся в период распространения новой коронавирусной инфекции : материалы научно-практической конференции «Экспорт образования как основа экономического развития Российской Федерации: российский и международный опыт» от 20 ноября 2020 г. URL: <http://conf.rudn.ru/conf/vice-rector-2020/data/tarasenko.pdf> (дата обращения: 20.03.2021).⁸

Обсуждение

Какие ключевые факторы стали определяющими для сохранения численности иностранных студентов, в том числе повлиявшие на успешную приемную кампанию в условиях пандемии?

Прежде всего это результат комплекса мероприятий, предпринятых в рамках реализации федерального проекта «Экспорт образования» (2018–2020 гг.), в том числе повышения квалификации работников международных служб по самым разным направлениям: от маркетинга образовательных услуг до онлайн-технологий современного рекрутинга. Во-вторых, дистанционное начало учебного года позволило избежать необходимых в случае пересечения границы миграционных процедур: оформление приглашений, получение виз и т.д., что, безусловно, сократило и финансовые, и временные издержки. В-третьих, гибкие нормы ведомственного приказа, позволившие организовать приемную кампанию от начала до конца в режиме онлайн (подача документов, вступительные испытания, зачисление и др.) и отсрочить предоставление оригиналов документов об образовании и свидетельств о признании иностранного образования до конца учебного года⁹.

⁸ Тарасенко А.И. Об особенностях организации образовательного процесса для иностранных обучающихся в период распространения новой коронавирусной инфекции : материалы научно-практической конференции «Экспорт образования как основа экономического развития Российской Федерации: российский и международный опыт» от 20 ноября 2020 г. URL: <http://conf.rudn.ru/conf/vice-rector-2020/data/tarasenko.pdf> (дата обращения: 20.03.2021).

⁹ Приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 20 июня 2020 г. № 726 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам

Период пандемии заставил пересмотреть организацию образовательного процесса, связанного с активным использованием в учебном процессе готовых открытых онлайн-курсов. Анализ образовательной деятельности во время пандемии показал, что наиболее уязвимой группой студентов оказались иностранные студенты. В Российской Федерации на 1 декабря 2020 г. дистанционно, не выезжая из своих стран, обучались около 100 тысяч иностранных студентов, что составляет треть иностранного контингента¹⁰. Поэтому необходимы различные модели образовательного процесса для иностранных студентов, которые покинули РФ. В то же время важно сохранить в правовом поле те решения, которые были приняты во время пандемии, но могут быть использованы и в некризисное время с учетом накопленного опыта.

Безусловно, позитивным фактом можно считать вступление в силу с 1 января 2021 г. нового приказа МИД России от 21 декабря 2020 г. № 23235 «Об утверждении перечня целей поездок, используемого при оформлении и выдаче виз иностранным гражданам»¹¹. В данном приказе обозначены только две цели учебных виз: «краткосрочное обучение» и «учеба», что должно значительно упростить процессы оформления и продления соответствующих виз. В то же время в список целей поездок для получения визы оказались не включены «сопровождающие члены семьи» (категория, существовавшая в предыдущей версии приказа), в то время как для членов семей аспирантов и докторантов, да и отдельных иностранных студентов эта категория визы крайне востребована.

В этой связи уместно привести в пример Директиву Европейского союза 2016/801 от 11 мая 2016 г. «Об условиях въезда и проживания граждан третьих стран в целях исследований, учебы, обучения, волонтерской службы, программ обмена учениками или образовательных проектов, а также помощников по хозяйству»¹², в которой по сравнению с предыдущей редакцией улучшается положение исследователей и студентов в таких аспектах, как мобильность, въезд членов семьи или доступ к работе. Действие директивы распространяется на две новые категории граждан третьих стран: стажеров и помощников по хозяйству.

Основными элементами Директивы от 11 мая 2016 г. являются следующие.

бакалавриата, программ специалитета, программам магистратуры, программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре на 2020-2021 учебный год» // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74176470/> (дата обращения: 20.03.2021).

¹⁰ Интервью Фалькова В.Н. Радио КП, 6 декабря 2020 г. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=SZUdAbx8jB8>

¹¹ URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=382409> / (дата обращения: 15.01.2021).

¹² Directive (Eu) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of the European Union of 11 May 2016 «On the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing» // Официальный журнал Европейского Союза. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/801/oj> (дата обращения: 12.01.2021).

– Студенты и исследователи имеют право оставаться как минимум на девять месяцев после окончания учебы или исследования в поисках работы или открытия бизнеса.

– Исследователи имеют право брать с собой членов своих семей, даже когда они переезжают в пределах ЕС, и эти члены семьи также имеют право работать во время своего пребывания в Европе.

– Каждое государство-член определяет максимальное количество часов в неделю, месяцев в году, разрешенных для трудовой деятельности студента, но это разрешение не может быть меньше, чем на 15 часов в неделю или эквивалентное количество дней или месяцев в году.

В Директиве обозначены следующие цели: «Чтобы продвигать Европу как мировой центр передового опыта в области учебы и обучения, условия въезда и проживания тех, кто желает приехать в Европейский Союз для этих целей, должны быть улучшены и упрощены. Это соответствует целям программы модернизации европейских систем высшего образования, в частности, в контексте интернационализации европейского высшего образования»¹³.

К сожалению, немало барьеров для привлечения иностранных студентов заложено в образовательном законодательстве, с точки зрения как организации образовательного процесса, так и обеспечения доступа к нему. Существующие цифровые инструменты позволяют пересмотреть устаревшие, не отвечающие современным требованиям нормы.

Так, Приказ Минобрнауки России от 5 апреля 2017 г. № 301 (ред. от 17.08.2020) «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры»¹⁴ жестко устанавливает один срок начала учебного года – «учебный год по очной и очно-заочной формам обучения начинается 1 сентября. Организация может перенести срок начала учебного года по очной и очно-заочной формам обучения не более чем на 2 месяца». Учитывая значительный срок, который требуется иностранным абитуриентам для подготовки въездных документов (оформление приглашений, получение визы, подготовка пакета документов с переводом и легализацией), часто студенты не успевают к началу учебного года в России и, соответственно, выбирают другую страну, где нет жесткого срока начала учебного года. В мировой практике ведущие вузы, работающие в концепции студенто-центрированного обучения, имеют три даты начала образовательного цикла. Сегодня возможность использования гибких форм онлайн-обучения также не привязывает студента к месту получения образования, и, на наш взгляд, правовую норму жесткой привязки начала учебного

года целесообразно исключить. По оценкам авторов, только в 2020 г. финансовые потери каждого медицинского университета составили от 5 до 15 миллионов рублей (при средней стоимости одного академического года образовательной программы 300 тыс. руб.) из-за невозможности осуществить набор выпускников этого года из Индии на медицинские специальности, так как результаты обязательного внутреннего экзамена в Индии для поступающих на медицинские специальности, т.н. NEET, были получены индийскими абитуриентами только в начале ноября.

В условиях расширения цифровых баз данных о документах об образовании, квалификации целесообразно делать последовательные шаги к отмене необходимости предоставления документов на бумажных носителях при условии возможности использования цифровых данных. В этой связи актуальны создание и поддержка инструментов и платформ онлайн-проверки документов об образовании, которые могут обеспечить надежные сервисы проверки дипломов, простые, доступные и многоязычные.

Не отвечает новым вызовам образовательной миграционной политики и централизованная процедура признания иностранных документов об образовании, поскольку университеты не могут зачислить иностранного студента без предоставления свидетельства о признании образования, не подпадающего под соглашения о взаимном признании, которые выдает только Федеральная служба по контролю в сфере образования и науки. Такой подход вполне можно считать архаичным, так, в мировой практике признание образования для академических целей, т.е. продолжения обучения, осуществляют сами университеты.

Еще одним способом снятия существенного барьера в современных условиях наличия электронных реестров, информатизации баз данных может стать отмена требования легализации документа об образовании. Комитет Лиссабонской конвенции о признании высшего образования, ратифицированной в России в 2000 г., призвал страны пересмотреть любые национальные законы, требующие чрезмерно сложных и дорогостоящих процедур.

Безусловно, требует решения вопрос вакцинации иностранных студентов при наличии полиса ДМС. Сегодня иностранные граждане, желающие пройти вакцинацию, должны иметь при себе паспорт, полис обязательного медицинского страхования и СНИЛС. Иностранцы студенты не имеют СНИЛС и полис ОМС, в то же время они учатся вместе с российскими студентами, и в целях эпидемиологической безопасности целесообразно также рассматривать приоритетность вакцинирования иностранных студентов. Возможность добровольной вакцинации может стать ключевым фактором для иностранного студента и абитуриента при выборе страны обучения и возврате в очный формат занятий, такое решение может иметь важные политические последствия, демонстрируя лояльность и заинтересованность государства в образовательных мигрантах.

Заключение

Учитывая, что образовательная миграция рассматривается как наиболее предпочтительный вид миграции, а при-

¹³ Directive (Eu) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of the European Union of 11 May 2016 «On the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing» // Официальный журнал Европейского Союза. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/801/oj> (дата обращения: 12.01.2021).

¹⁴ СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71621568/>

влечение иностранных студентов обеспечивает качественный миграционный прирост, целесообразно выделить цифровизацию миграционного учета, а также процедур въезда и выезда иностранных студентов в число первоочередных задач. «Интернационализация высшего образования является политической задачей правительств заинтересованных стран. Интернационализация стимулирует качество образования, разнообразие образования и свободного обмена

образовательными ресурсами»¹⁵. В условиях пандемии образовательная миграция может стимулировать как творческие образовательные технологии, так и современные правовые решения.

¹⁵ Ростовская Т.К., Скоробогатова В.И., Краснова Г.А. Основные тенденции академической мобильности в мире // ЦИТИСЭ. 2020. № 1 (23). С. 280–289.

Литература

1. Ростовская Т.К. Основные тенденции академической мобильности в мире / Т.К. Ростовская, В.И. Скоробогатова, Г.А. Краснова // ЦИТИСЭ. 2020. № 1 (23). С. 280–289.
2. Скоробогатова В.И. Миграционная политика России в контексте экспорта образования: конституционно-правовые основы и перспективы развития : монография / В.И. Скоробогатова. Москва : Перспектива, 2021. 181 с.
3. Тарасенко А.И. Об особенностях организации образовательного процесса для иностранных обучающихся в период распространения новой коронавирусной инфекции / А.И. Тарасенко // Экспорт образования как основа экономического развития Российской Федерации: российский и международный опыт : материалы научно-практической конференции (г. Москва, 20.11.2020) : сборник научных статей. URL: <http://conf.rudn.ru/conf/vice-rector-2020/data/tarasenko.pdf> (дата обращения: 20.03.2021).

References

1. Rostovskaya T.K. Osnovny'e tendentsii akademicheskoy mobilnosti v mire [The Key Global Tendencies of Academic Mobility] / T.K. Rostovskaya, V.I. Skorobogatova, G.A. Krasnova // TSITISE — Center for Innovative Technologies and Social Expertise. 2020. № 1 (23). S. 280–289.
2. Skorobogatova V.I. Migratsionnaya politika Rossii v kontekste eksporta obrazovaniya: konstitutsionno-pravovy'e osnovy i perspektivy razvitiya : monografiya [The Russian Migration Policy within the Framework of Education Export: Constitutional Law Fundamentals and Development Prospects : monograph] / V.I. Skorobogatova. Moskva : Perspektiva — Moscow : Prospect, 2021. 181 s.
3. Tarasenko A.I. Ob osobennostyakh organizatsii obrazovatel'nogo protsessa dlya inostranny'kh obuchayuschikhsya v period rasprostraneniya novoy koronavirusnoy infektsii [On Peculiarities of Setting up the Educational Process for Foreign Students during the Distribution of the New Coronavirus Infection] / A.I. Tarasenko // Eksport obrazovaniya kak osnova ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii: rossiyskiy i mezhdunarodny'y opyt : materialy nauchno-prakticheskoy konferentsii (g. Moskva, 20.11.2020) : sbornik nauchny'kh statey — Education Export as a Basis of the Economic Development of the Russian Federation: Russian and International Experience : files of a scientific and practical conference (Moscow, November 20, 2020) : collection of scientific articles. URL: <http://conf.rudn.ru/conf/vice-rector-2020/data/tarasenko.pdf> (data obrascheniya: 20.03.2021 — date of access: March 20, 2021).

Почему важен DOI и как это влияет на качество научной информации и ее последующее цитирование?

DOI значительно облегчает процедуры цитирования, поиска и локализации научной публикации.

DOI повышает авторитет журнала, он свидетельствует о технологическом качестве издания.

DOI является неотъемлемым атрибутом системы научной коммуникации за счет эффективного обеспечения процессов обмена научной информацией.

При цитировании статьи с DOI одним из журналов, входящих в Scopus, Web of Science или какую-либо другую престижную библиографическую базу, данные статьи и автора также заносятся в эти базы.

Все журналы, входящие в Scopus, Web of Science и Springer, в обязательном порядке присваивают своим статьям DOI.

Как ссылаться на статью с DOI?

Альханова Г.К. Построение «дома качества» для сливочного масла / Г.К. Альханова, Р.В. Залилов, Б.К. Асенова // Международный научно-исследовательский журнал. 2015. № 7 (38). Часть 1. № 7–1 (38). С. 6–10. DOI: 10.18454/IRJ.2015.0001

Как проверить DOI статьи?

DOI, присвоенный любой организацией, можно проверить непосредственно на сайте IDF DOI: <http://www.doi.org/>

DOI: 10.18572/2071-1182-2021-2-8-11

Самобытность российского общества в связи с миграционными процессами: правообразующий аспект

Хабибулин Алик Галимзянович,
заведующий кафедрой экономических и финансовых расследований
Высшей школы государственного аудита (факультет) МГУ имени М.В. Ломоносова,
профессор кафедры теории государства и права и политологии
Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор
khabibulin@yandex.ru

Мурсалимов Камиль Рамилевич,
доцент кафедры экономических и финансовых расследований
Высшей школы государственного аудита (факультет) МГУ имени М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук, доцент
mkr1976@yandex.ru

Цель: определение общенациональной идентификации в России в связи с современными миграционными процессами.

Методы: анализ методологических аспектов ограничения права мигрантов в связи с проблемой сохранения самобытности российского общества.

Результаты: рассмотрены современное состояние, проблемы, направления развития и реализации миграционного законодательства, проведен анализ методологических аспектов ограничения права мигрантов в связи с проблемой сохранения самобытности российского общества.

Выводы: необходимость консолидации потенциала публичной власти, сосредоточение усилий общества на отстаивании интересов российского государства и общенациональной идентификации.

Ключевые слова: миграция, миграционные процессы, правовое ограничение, права и свободы человека, иностранные граждане, правовое регулирование.

Uniqueness of the Russian Society in View of Migration Processes: A Right-Conferring Aspect

Khabibulin Alik G.
Head of the Department of Economic and Financial Investigations
of the Higher School of State Audit (Faculty) of the Lomonosov MSU
Professor of the Department of Theory of State and Law
and Political Studies of the Law Faculty of the Lomonosov MSU
LL.D., Professor

Mursalimov Kamil R.
Associate Professor of the Department of Economic and Financial Investigations
of the Higher School of State Audit (Faculty) of the Lomonosov MSU
PhD (Law), Associate Professor

Object: definition of national identification in Russia in connection with modern migration processes.

Methods: analysis of methodological aspects of restricting the rights of migrants in connection with the problem of preserving the identity of Russian society.

Findings: the current state, problems, directions of development and implementation of migration legislation are considered, the analysis of methodological aspects of restricting the rights of migrants in connection with the problem of preserving the identity of Russian society is carried out.

Conclusions: The need to consolidate the potential of the public authorities, to focus the efforts of society on defending the interests of the Russian state and national identification.

Keywords: migration, migration processes, legal restriction, human rights and freedoms, foreign citizens, legal regulation.

8

Введение

Миграция — один из основных факторов современного общественного развития. Значительное влияние миграционные про-

цессы оказывают на безопасность государства, демографическую ситуацию, социально-экономическое развитие. Многоаспектность миграции определяет ее межотраслевую правовую природу.

Результаты

Отправные начала миграционной сферы заложены в Конституции Российской Федерации¹. В частности, устанавливается, что «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации»².

Также к основополагающим актам, регулирующим миграционные отношения, относится Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», определяющий, в частности, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, который «включает в себя федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников»³.

Миграционный учет иностранных граждан в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁴.

Важным направляющим документом в сфере миграции является Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.⁵, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622.

Достижение цели Концепции возможно посредством планомерного осуществления ряда мероприятий. В частности, «создание благоприятных условий переселения в Российскую Федерацию и получения, при желании, российского гражданства лицами, владеющими русским языком и близкими нам по ментальности и культуре; формирование понятных миграционных правил как для людей, готовых выбрать Российскую Федерацию в качестве нового места проживания, так и для тех, кто приезжает к нам на время, в качестве туриста, для работы, учебы или с другими целями; повышение уровня обеспечения безопасности, в том числе за счет более широкого внедрения современных информационных технологий в процедуры предоставления государственных услуг и осуществления государственного контроля»⁶.

Действительно «эффективность миграционной политики зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации»⁷.

Одним из важных направлений гармонизации миграционных отношений в России является проведение грамотной правовой политики в сфере национальных интересов различных этносов.

В ст. 3 Конституции Российской Федерации устанавливается, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»⁸. При этом необходимо учитывать, что усиление миграционных потоков в России в значительной степени влияет на баланс интересов различных этнических общностей. Данный фактор нельзя не учитывать при формировании политико-правовых механизмов осуществления публичной власти в России.

В целях дальнейшего развития межэтнических отношений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.⁹ внесены весьма значимые изменения Указом Президента Российской Федерации от 6 декабря 2018 г. № 703 «О внесении изменений в Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666»¹⁰.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 6 декабря 2018 г. № 703 введена норма, согласно которой к приоритетам государственной национальной политики Российской Федерации отнесено создание дополнительных социально-экономических, политических и культурных условий для улучшения социального благополучия граждан, обеспечения межнационального и межрелигиозного мира и согласия в Российской Федерации, прежде всего в регионах с высокой миграционной активностью, со сложным этническим и религиозным составом населения, а также на приграничных территориях Российской Федерации¹¹.

Также к основным направлениям государственной национальной политики Российской Федерации в сфере развития международного сотрудничества отнесено укрепление международного сотрудничества в сферах регулирования миграционных процессов, обеспечения прав иностранных граждан в Российской Федерации и прав граждан Российской Федерации за рубежом¹².

Весьма показательным и значимым с точки зрения упрочения межнациональных связей в России является

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14 марта 2020 г. опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

² Часть 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации.

³ Статья 29.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

⁵ СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

⁶ Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы, утвержденный Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр-469 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Пункт 12 Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы.

⁸ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁹ Утверждена Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

¹⁰ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.12.2018.

¹¹ Подпункт «д» п. 5 Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.

¹² Подпункт «л» п. 21.1 Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.

введение положения, свидетельствующего о возрастающем уровне общероссийской гражданской идентичности. Так, в Стратегии закрепляется, что с 2012 по 2018 г. достигнуты существенные результаты в обеспечении межнационального мира и согласия в Российской Федерации. По итогам социологических опросов 78,4% граждан от общего количества опрошенных положительно оценивают состояние межнациональных (межэтнических) отношений, 93% граждан отмечают отсутствие в отношении себя дискриминации по признаку национальной, языковой или религиозной принадлежности, при этом уровень общероссийской гражданской идентичности составил 84%¹³.

Вместе с тем в Стратегии обозначаются проблемы в сфере межнациональных (межэтнических) и межрелигиозных отношений, обусловленные появлением новых вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации. В частности, выделяется проблема «незаконной миграции, несовершенство действующей системы социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество, формирование замкнутых этнических анклавов»¹⁴.

В этой связи проводится работа по совершенствованию инструментов правового регулирования в миграционной сфере, введены новые меры ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации, а также меры противодействия незаконной миграции. В частности, «конкретизирован и расширен перечень оснований, по которым не разрешается или ограничивается въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию, а также увеличены сроки таких ограничений»¹⁵.

В целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации принят ряд ограничений, связанных с противодействием преступной деятельности.

В частности, Федеральным законом от 11 октября 2018 г. № 365-ФЗ ст. 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹⁶ дополнена подп. 10, согласно которому «въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства участвует в деятельности организации, включенной в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, а также в случае принятия межведомственным координационным органом, осуществляющим функции по противодействию финансированию терроризма, решения о замораживании (блокировании) денежных средств или иного имущества этого иностранного гражданина или лица без гражданства либо при наличии вступившего в законную силу решения суда о приостановлении операций по банковским счетам и других

операций с денежными средствами или иным имуществом этого иностранного гражданина или лица без гражданства – до отмены соответствующего решения»¹⁷.

Кроме того, принят Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 524-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹⁸, который направлен на предупреждение случаев, связанных с незаконным нахождением иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, и недопущение въезда указанных лиц до истечения установленного законом срока на въезд в Российскую Федерацию.

В этой связи важным представляется выделение критериев допустимости ограничения основных прав. С одной стороны, ограничения не допускают злоупотребление правами и свободами. С другой стороны, такие критерии обозначают пределы полномочий органов публичной власти, реализующих ограничения.

Критерии в виде объективных факторов представляют собой систему параметров, показывающих эффективность деятельности органов публичной власти в сфере обеспечения прав и свобод человека. При этом данная система объективного контроля обуславливает механизм правового ограничения прав и свобод, в том числе в сфере миграции.

В законодательстве Российской Федерации помимо термина «ограничение» используется термин «умаление». При этом Конституция Российской Федерации, «отдавая приоритет (основным) конституционным правам и свободам, не отрицает и не умаляет других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина»¹⁹. И действительно, «гарантированность прав и свобод человека заключается прежде всего в том, что они могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»²⁰.

Правовое ограничение направлено на изменение условий пользования личным или общественным благом. На правовом уровне уменьшается или сокращается возможность притязания на то или иное благо. При этом качественные характеристики, объем самого права не изменяются.

Необходимо учитывать наличие фактических обстоятельств, обуславливающих введение соответствующих ограничений в сфере миграции. К таковым, в частности, возможно отнести «межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления»²¹.

¹⁷ СЗ РФ. 2018. № 42. Ст. 6379.

¹⁸ СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 77.

¹⁹ Хабриева Т.Я. Избранные труды : в 10 т. Т. 4: монографии. Миграционное право России: теория и практика. М., 2018. С. 43–44.

²⁰ Там же.

²¹ Статья 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

Таким образом, права и свободы гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Заключение

В целом такая позиция отражает исторически сложившиеся тенденции функционирования демократических институтов публичной власти и является прогрессивной платформой для поддержания стабильности в сфере межэтнических отношений и миграционных процессов.

Литература

1. Алексеева М.М. Международно-правовые основы регулирования миграции в Европейском Союзе / М.М. Алексеева // Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 2. С. 5–6.
2. Домрачев Д.Г. Проблемы правового регулирования в сфере миграционной политики Российской Федерации / Д.Г. Домрачев // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2013. № 3. С. 91–97.
3. Прудников А.С. О некоторых аспектах совершенствования правового регулирования в сфере миграции / А.С. Прудников // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2020. № 3. С. 61–63.
4. Хабриева Т.Я. Избранные труды : в 10 т. Т. 4: монографии. Миграционное право России: теория и практика. М., 2018. 354 с.

References

1. Alekseeva M.M. Mezhdunarodno-pravovye osnovy` regulirovaniya migratsii v Evropeyskom Soyuze [International Law Fundamentals of Migration Regulation in the European Union] / M.M. Alekseeva // Mezhdunarodny`y zhurnal konstitutsionnogo i gosudarstvennogo prava — International Journal of Constitutional and State Law. 2020. № 2. S. 5–6.
2. Domrachev D.G. Problemy` pravovogo regulirovaniya v sfere migratsionnoy politiki Rossiyskoy Federatsii [Problems of the Legal Regulation of the Migration Policy of the Russian Federation] / D.G. Domrachev // Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta — Bulletin of the Vyatka State University for the Humanities. 2013. № 3. S. 91–97.
3. Prudnikov A.S. O nekotory`kh aspektakh sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya v sfere migratsii [On Some Aspects of the Improvement of the Legal Regulation of Migration] / A.S. Prudnikov // Aktualny`e problemy` administrativnogo prava i protsesssa — Relevant Problems of Administrative Law and Procedure. 2020. № 3. S. 61–63.
4. Khabrieva T.Ya. Izbranny`e trudy` : v 10 t. T. 4 : monografii. Migratsionnoe pravo Rossii: teoriya i praktika [Selected Works : in 10 vol. Vol. 4 : monographs. Russian Migration Law: The Theory and Practice]. Moskva — Moscow, 2018. 354 s.

Вместе с тем с 2014 г. в отношении России введены санкции некоторыми странами, что способствует увеличению объема ограничительных мер в отношении иностранных лиц, а также обуславливает консолидацию государственной власти и органов местного самоуправления в целях отстаивания интересов российского общества и государства. В этой связи Президент Российской Федерации В.В. Путин справедливо отметил, что «сохранить свою идентичность крайне важно»²².

²² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. // Российская газета. 2018. 2 марта.

Уважаемые авторы!

Обращаем ваше внимание на то, что результаты исследования, изложенные в предоставленной вами рукописи, должны быть оригинальными. Заимствованные фрагменты или утверждения должны быть оформлены с обязательным указанием автора и первоисточника. Чрезмерные заимствования, а также плагиат в любых формах, включая неоформленные цитаты, перефразирование или присвоение прав на результаты чужих исследований, неэтичны и неприемлемы.

Необходимо признавать вклад всех лиц, так или иначе повлиявших на ход исследования, в частности, в статье должны быть представлены ссылки на работы, которые имели значение при проведении исследования.

Нельзя предоставлять в журнал рукопись, которая была отправлена в другой журнал и находится на рассмотрении, а также статью, уже опубликованную в другом журнале.

Соавторами статьи должны быть указаны все лица, внесшие существенный вклад в проведение исследования. Среди соавторов недопустимо указывать лиц, не участвовавших в исследовании.

Если вы обнаружили существенные ошибки или неточности в статье на этапе ее рассмотрения или после ее опубликования, необходимо как можно скорее уведомить об этом редакцию журнала.

DOI: 10.18572/2071-1182-2021-2-12-15

Конституционные основы миграционной политики Российской Федерации

Романов Антон Владимирович,
аспирант кафедры теории и истории государства и права
Московского университета имени С.Ю. Витте,
магистр юридических наук
 pochta1_9@mail.ru

В данной статье целью исследования было изучить государственную Концепцию миграционной политики Российской Федерации, которая была принята на 2019–2025 годы. Кроме того нашей задачей было проанализировать взаимосвязь указанной Концепции не только с Конституцией Российской Федерации, но и другими нормативными правовыми актами, регулирующими миграционные отношения в Российской Федерации.

В теоретической части исследования главным вопросом было уяснение основных принципов миграционной политики Российской Федерации, в связи с основными задачами принятой государственной миграционной Концепции с учетом того, что основные направления государственной миграционной политики и механизмы ее реализации фактически предполагают достижение результатов, необходимых для нормализации отношений в сфере миграции.

Специальное внимание должно быть уделено противодействию коррупции при осуществлении функций, связанных с предоставлением государственных услуг в сфере миграции, выработке предложений по устранению условий и причин, способствующих коррупционным проявлениям, а также информатизации различных сфер государственной и общественной жизни.

Делается вывод о том, что важность рассмотрения указанной Концепции обусловлена возможностью осуществления гражданами своего права на свободное передвижение, указанное в ст. 27 Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, миграция, Российская Федерация, общественные отношения, правовое регулирование, государственная концепция.

Constitutional Fundamentals of the Migration Policy of the Russian Federation

Romanov Anton V.
Postgraduate Student of the Department of Theory and History
of State and Law of the Moscow S.U. Witte University
LL.M.

In this article, the purpose of the study was to study the state concept of the migration policy of the Russian Federation, which was adopted for 2019–2025. In addition, we analyzed the relationship between the provisions of the Constitution of the Russian Federation, but also with other normative legal acts regulating migration relations in the Russian Federation.

In the theoretical part, the main task of the migration policy of the Russian Federation, in connection with the put into effect of the state migration Concept, taking into account the fact that the main directions of the state migration policy and the mechanisms of its implementation actually imply the achievement of the results necessary to normalize relations in the sphere of movement.

Special attention should be paid to combating corruption in the performance of functions related to the provision of public services in the service sector, causing a challenge to eliminate conditions and conducive to corruption, as well as informatization of the spheres of state and public life.

It is concluded that the conclusion is that the exercise by citizens of their right to free movement, specified in Art. 27 of the Constitution of the Russian Federation.

Key words: the Constitution of the Russian Federation, migration, the Russian Federation, public relations, legal regulation, state concept.

Введение

Актуальность исследования связана в первую очередь с тем, что миграционные отношения выступают порой движущей силой экономического развития Российской Федерации, так как в конечном итоге задачей любого государства в этой сфере общественных отношений является защита интересов граждан государства, обеспечение их прав и свобод в различных сферах государственной и общественной деятельности. В качестве подтверждения данного тезиса можно привести трудовую миграцию, как из стран зарубежья, так и внутри самого государства. Данная миграция предполагает перемещение финансовых и человеческих ресурсов между различными регионами Российской Федерации и между Россией и другими государствами. Россия занимает третье

место в мире по числу осевших мигрантов: они превышают уже 12 млн человек¹.

Целью данной статьи является подробный анализ действующей концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, которая рассчитана на 2019–2025 годы².

Основными задачами исследования являются установление целей и основных принципов миграционной политики Российской Федерации; перечисление и раскрытие задач

¹ Миграционная политика РФ в 2021 году: концепция, основные цели и проблемы. URL: <https://migrantvisa.ru/russia/migraciya/migracionnaja-politika/>

² Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // СЗ РФ. 2018. № 35. Ст. 22.

миграционной политики; определение основных направлений миграционной политики Российской Федерации и механизмов ее реализации.

В качестве объекта данного научного исследования выступают общественные отношения, указанные в концепции миграционной политики Российской Федерации и возникающие между физическими лицами и государственными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление контроля за миграционными отношениями.

Субъектом рассматриваемой научной статьи являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, а также государственные органы исполнительной власти и их должностные лица, которые принимают непосредственное участие в осуществлении миграционных отношений.

Методология

В процессе познания государственно-правовых явлений на основе устоявшихся в науке теории государства и права подходов использовались общенаучные методы (формально-логический, социологический, системный, структурно-функциональный, конкретно-исторический, статистический, восхождение от абстрактного к конкретному и др.); общелогические методы теоретического анализа (анализ, синтез, обобщение, сравнение, абстракция, аналогия, моделирование и др.); частнонаучные методы (сравнительное правоведение, технико-правовой анализ, конкретизация, интерпретация и др.)³. В ходе написания данной научной работы использовались такие научные методы, как: правовой анализ, индукция и дедукция.

Результаты исследования

1. *Определение основных целей, принципов и задач миграционной политики Российской Федерации.*

Принятие концепции государственной миграционной политики предполагало формирование такой миграционной ситуации, при которой создаются возможности для создания благоприятного социально-экономического и демографического климата в стране. Вместе с тем предполагается увеличение уровня жизни населения, защита интересов как государства, так и его граждан, поддержка трудоспособного населения и обеспечение межконтинентального и межнационального согласия⁴. Помимо перечисленных выше моментов, государство ставит перед собой цель сохранения культурного достояния, как русского, так и других народов Российской Федерации.

В качестве основных принципов миграционной политики Российской Федерации приведены следующие.

1. Полноценное решение задач в социально-экономической, культурной и демографической сферах жизни общества, что поможет снизить возникновение межэтнических, межконфессиональных и межличностных конфликтов.

2. Верховенство свобод, прав и интересов граждан Российской Федерации, которые постоянно проживают на ее территории.

3. Осуществление совместных действий федеральных и региональных органов власти, а также органов местного самоуправления, направленных на реализацию национальной миграционной политики⁵.

4. Финансовое обеспечение действий, направленных на реализацию концепции государственной миграционной политики.

5. Привлечение гражданских общественных институтов к обеспечению позитивной миграционной ситуации в конкретном регионе и в стране в целом.

Основными задачами государственной миграционной концепции выступают:

– во-первых, улучшение нормативно-правовой базы, которая регулирует общественные отношения в области миграции, в том числе пребывание иностранных граждан на территории Российской Федерации;

– во-вторых, создание механизмов адаптации иностранных мигрантов к культурным, экономическим, социальным и правовым особенностям проживания на территории Российской Федерации;

– в-третьих, создание положительных условий для свободного передвижения обучающихся и преподавателей для развития образовательной и научной сфер⁶. Это позволяет подготавливать сотрудников для развития самых разнообразных областей экономики;

– в-четвертых, пропорциональное распределение населения по территории Российской Федерации, так как это необходимо для равномерного развития соответствующих регионов;

– в-пятых, создание и развитие средств и способов борьбы с преступностью в области миграционных отношений, в том числе выработка и доработка мер ответственности;

– в-шестых, предоставление иностранным гражданам защиты и убежища на территории Российской Федерации в том случае, если это не противоречит нормам международного права.

2. *Основные направления и механизмы государственной миграционной концепции Российской Федерации.*

Основные направления государственной миграционной политики фактически предполагают достижение результатов, необходимых для нормализации отношений в сфере миграции⁷. К таким направлениям можно отнести следующие.

Во-первых, создание простых, понятных и в то же время эффективных механизмов пересечения российской границы, в том числе с целью осуществления трудовой и образовательной деятельности, а также способов приобретения российского гражданства.

Во-вторых, в качестве одного из приоритетов российской миграционной политики выступает помощь российским гражданам, проживающим в иностранных государствах, в добровольном возвращении в Российскую Федерацию и дальнейшем обустройстве для постоянного проживания.

³ Комаров С.А. Общая теория государства и права : учебник для вузов. 9-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2020.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 27 ; Комментарий к Конституции Российской Федерации / С.А. Комаров [и др.]; под ред. С.А. Комарова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019 (Серия: Профессиональные комментарии).

⁵ Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // СЗ РФ. 2018. № 35. Ст. 22.

⁶ Бабичев А.М. Миграционная политика России: использование отечественного и зарубежного опыта. М. : ИСПИ, 2019.

⁷ Воронина Н.А. Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы : монография. М. : Спутник +, 2019.

В-третьих, предполагается регулировать количество иностранных трудовых мигрантов в соответствии с потребностями рынка труда и тенденциями в области экономики⁸. Вместе с тем предполагается специально привлекать иностранных специалистов в тех сферах экономики, в которых наблюдается нехватка отечественных сотрудников.

В-четвертых, одним из направлений миграционной политики Российской Федерации является предоставление иностранным мигрантам услуг в области миграции. В качестве примера таких услуг можно привести информационные услуги, т.е. предоставление иностранным мигрантам информации, которая поможет им быстрее освоиться на новом месте пребывания.

Помимо всего вышечисленного, российское государство исходит из объективной необходимости постоянного совершенствования миграционного законодательства, его оптимизации, чтобы оно всегда соответствовало требованиям экономической ситуации, особенностям времени и положениям международного права⁹.

Что же касается механизмов правового регулирования миграционных отношений, то они представлены несколькими формами.

Первой такой формой выступают ежегодные доклады Президенту, в которых Правительство отчитывается о проделанной работе в области улучшения миграционной ситуации в государстве.

В качестве второй формы механизмов регулирования миграционных отношений выступает качественная профессиональная подготовка должностных лиц, которые непосредственно работают в государственных органах, занимающихся регулированием миграционных отношений¹⁰.

Третьей и последней формой регулирования миграционных отношений является информационное обеспечение всех участников миграционных отношений, а также всех жителей Российской Федерации по вопросам, касающимся миграции¹¹.

Опираясь на все вышесказанное, можно прийти к выводу, что рассматриваемая в данном научном исследовании государственная концепция миграционной политики Российской Федерации полностью соответствует свободе передвижения, которая закреплена в ст. 27 Конституции Российской Федерации¹².

Во исполнение подп. «б» п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» Правительством Российской Федерации был принят План мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Кон-

цепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.¹³

В нем предусматривалось несколько основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти на уровне министерств, федеральных служб, федеральных агентств. В первую очередь речь идет о совершенствовании механизмов, регулирующих порядок въезда в Российскую Федерацию, пребывания (проживания) на ее территории иностранных граждан, а также процесс добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников и иных лиц.

Во-вторых, создание условий для адаптации иностранных граждан к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации. Речь идет о создании комплексной многоуровневой системы адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации с учетом многообразия укладов жизни населения Российской Федерации и обеспечения соблюдения национальных интересов Российской Федерации.

В-третьих, содействие свободному перемещению обучающихся, научных и педагогических работников. В частности, предлагается освобождение от государственной пошлины и консульского сбора за оформление в обязательном порядке документов, представляемых иностранным гражданином, направляющимся в Российскую Федерацию для обучения в рамках установленной Правительством Российской Федерации квоты на образование иностранных граждан в целях создания условий для стимулирования отдельных категорий иностранных граждан к обучению в образовательных организациях Российской Федерации.

Представляется необходимым более активно использовать научные стажировки студентов, магистрантов, аспирантов в целях взаимного их обмена в ходе обучения в высших учебных заведениях нашей страны и за рубежом.

В-четвертых, создание условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития страны, что с необходимостью потребует совершенствования законодательства в части закрепления полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по формированию перечней востребованных и дефицитных профессий (специальностей, должностей) на рынке труда, требующих среднего профессионального и высшего образования, с учетом региональных особенностей рынка труда и иных экономических социально-демографических критериев и с последующим их утверждением. Отсюда усиление внимания к проведению мониторинга результатов реализации региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов.

В-пятых, развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, криминальных и коррупционных нарушений в сфере миграции. Это требует консолидации и упорядочения норм, предусматривающих применение к иностранным гражданам и лицам без гражданства мер принуждения за нарушение миграционного законодатель-

⁸ Данилова З.А. Трудовые иммигранты: адаптация в принимающем обществе: региональный аспект. Улан-Удэ : СО РАН, 2019.

⁹ Жилкин И.В. Динамика развития рынка труда. М. : ИНФРА-М, 2020.

¹⁰ Степанова Л.П. Миграционно-правовая политика в современной России: теоретико-инструментальный аспект : монография. Пятигорск : РИА-КМВ, 2019.

¹¹ Трофимова Т.И. Эволюция глобальных миграционных процессов. Иркутск : БГУЭП, 2019.

¹² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 27 ; Комментарий к Конституции Российской Федерации / С.А. Комаров [и др.]; под ред. С.А. Комарова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019 (Серия: Профессиональные комментарии).

¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р «План мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». URL: <http://static.government.ru/media/files/EeWin7FntuWj0nbXpJiiAYFxtT69XC.pdf>

ства (решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, депортация, реадмиссия, административное выдворение за пределы Российской Федерации).

Совершенствование механизма проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении федерального государственного контроля в сфере миграции, проведение анализа и выработка предложений по установлению сроков содержания (пребывания) в центрах временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей лиц, являющихся иностранными гражданами, подлежащими принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, в том числе в целях обеспечения оформления необходимых для этого документов, обязательно потребует предоставления субъектам Российской Федерации права финансирования расходов на обустройство и содержание специальных учреждений, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, а также мероприятий по выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации.

Особое внимание должно быть уделено противодействию коррупции при осуществлении функций, связанных с предоставлением государственных услуг в сфере миграции, выработке предложений по устранению условий и причин, способствующих коррупционным проявлениям.

Информатизации различных сфер государственной и общественной жизни будет способствовать реализация пилотного проекта, предусматривающего оформление виз в форме электронного документа иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию, а эффективность такого подхода потребует расширения географии применения. Достижение указанных целей возможно только при условии надлежащего

информационно-аналитического и научного сопровождения реализации миграционной политики Российского государства.

Специального внимания требует анализ эффективности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации и выработка предложений по совершенствованию механизмов взаимодействия с ними органов государственной власти.

Не следует забывать и об оказании помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации, а также расширению международного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции¹⁴.

Заключение

В ходе данного научного исследования на основе установления взаимосвязей целей и принципов российской государственной миграционной политики были описаны задачи, установленные государственной концепцией миграционной политики в Российской Федерации, выделены основные направления политики Российской Федерации в области регулирования миграционных отношений, перечислены механизмы реализации миграционной политики в Российской Федерации и их влияние на регулирование миграционных отношений.

Таким образом, подытоживая все вышесказанное, можно сказать, что определение параметров анализа миграционной ситуации, отражающих ее влияние на экономические, социальные, культурные, национальные, этноконфессиональные и иные аспекты жизни российского общества, и организация на основе указанных параметров мониторинга миграционной ситуации позволяет предоставлять актуальные и объективные данные для принятия управленческих решений в сфере миграции¹⁵.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

Литература

1. Бабичев А.М. Миграционная политика России : использование отечественного и зарубежного опыта / А.М. Бабичев. Москва : ИСПИ, 2019. 28 с.
2. Воронина Н.А. Миграционное законодательство России : состояние, проблемы, перспективы : монография / Н.А. Воронина. Москва : Спутник +, 2019. 221 с.
3. Данилова З.А. Трудовые иммигранты : адаптация в принимающем обществе : региональный аспект / З.А. Данилова. Улан-Удэ : СО РАН, 2019. 227 с.
4. Жилкин И.В. Динамика развития рынка труда / И.В. Жилкин. Москва : ИНФРА-М, 2020. 233 с.
5. Комаров С.А. Общая теория государства и права : учебник для вузов / С.А. Комаров. 9-е изд., испр. и доп. Москва : Юрайт, 2020. 506 с.
6. Комментарий к Конституции Российской Федерации / С.А. Комаров [и др.] ; под редакцией С.А. Комарова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2019. 333 с.
7. Степанова Л.П. Миграционно-правовая политика в современной России : теоретико-инструментальный аспект : монография / Л.П. Степанова. Пятигорск : РИА-КМВ, 2019. 188 с.
8. Трофимова Т.И. Эволюция глобальных миграционных процессов / Т.И. Трофимова. Иркутск : БГУЭП, 2019. 75 с.

References

1. Babichev A.M. Migratsionnaya politika Rossii: ispolzovanie otechestvennogo i zarubeznogo opy'ta [The Russian Migration Policy: The Use of National and Foreign Experience] / A.M. Babichev. Moskva : ISPI — Moscow : Institute of Sociopolitical Research, 2019. 28 s.
2. Voronina N.A. Migratsionnoe zakonodatel'stvo Rossii: sostoyanie, problemy, perspektivy' : monografiya [Russian Migration Laws: The Status, Problems, Prospects : monograph] / N.A. Voronina. Moskva : Sputnik + — Moscow : Sputnik +, 2019. 221 s.
3. Danilova Z.A. Trudovy'e immigranty' : adaptatsiya v primimayuschem obschestve: regionalny'y aspekt [Labor Immigrants: Adaptation in the Host Society: A Regional Aspect] / Z.A. Danilova. Ulan-Ude : SO RAN — Ulan-Ude : Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, 2019. 227 s.
4. Zhilkin I.V. Dinamika razvitiya ry'nka truda [Labor Market Development Dynamics] / I.V. Zhilkin. Moskva : INFRA-M — Moscow : INFRA-M, 2020. 233 s.
5. Komarov S.A. Obschaya teoriya gosudarstva i prava : uchebnik dlya vuzov [General Theory of State and Law : university textbook] / S.A. Komarov. 9-e izd., ispr. i dop. Moskva : Yurayt — 9th edition, revised and enlarged. Moscow : Urait, 2020. 506 s.
6. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii [A Commentary on the Constitution of the Russian Federation] / S.A. Komarov [i dr.]; pod redaktsiyey S.A. Komarova. 3-e izd., pererab. i dop. — S.A. Komarov [et al.]; edited by S.A. Komarov. 3rd edition, revised and enlarged. Moskva : Yurayt — Moscow : Urait, 2019. 333 s.
7. Stepanova L.P. Migratsionno-pravovaya politika v sovremennoy Rossii: teoretiko-instrumentalny'y aspekt : monografiya [The Migration Law Policy in the Modern Russia: A Theoretical and Instrumental Aspect : monograph] / L.P. Stepanova. Pyatigorsk : RIA-KMV — Pyatigorsk : Advertising and Information Agency in Caucasian Mineral Springs, 2019. 188 s.
8. Trofimova T.I. Evolyutsiya globalny'kh migratsionny'kh protsessov [The Evolution of Global Migration Processes] / T.I. Trofimova. Irkutsk : BGUEP — Irkutsk : Baikal State University of Economics and Law, 2019. 75 s.

DOI: 10.18572/2071-1182-2021-2-16-20

Трансформация миграционной политики России: тренды, приоритеты, место стран Центральной Азии

Рязанцев Сергей Васильевич,
директор Института демографических исследований ФНИСЦ РАН,
заведующий кафедрой демографической и миграционной политики МГИМО МИД России,
член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор
riazan@mail.ru

Касымов Осим Касимович,
младший научный сотрудник
Института демографических исследований ФНИСЦ РАН
kasimovosim@mail.ru

Целью исследования является выявление особенностей трансформации миграционной политики Российской Федерации (далее также — РФ) в 2000–2020 гг., а также выявление роли стран Центральной Азии и их приоритетов в миграционной политике.

В статье использовались аналитический и статистический **методы** исследования для выявления географических приоритетов миграционной политики РФ. Был проведен анализ концептуальных документов, отражающих ключевые послы российской миграционной политики.

Результаты: выявлено, что в течение последних лет граждане стран Центральной Азии активно получают документы, дающие право на долгосрочное проживание в России — разрешение на временное проживание и вид на жительство, а также российское гражданство. Несмотря на значимость миграции из Центральной Азии для России, в официальных документах о миграционной политике и регулировании миграции данный регион практически не упоминается.

Выводы: мигранты из стран Центральной Азии вносят существенный вклад в социально-демографическое развитие России: во-первых, миграция частично сокращает дефицит трудовых ресурсов, обеспечивает рабочей силой многие отрасли экономики и регионы; во-вторых, миграция пополняет население регионов и населенных пунктов, где происходит депопуляция; в-третьих, мигранты частично компенсируют сокращение рождаемости и численности детского населения в некоторых регионах и населенных пунктах страны. В российской миграционной политике на официальном уровне не обозначаются приоритеты по приглашению мигрантов из Центральной Азии на постоянное место жительства в страну. Однако на практике мигранты из стран Центральной Азии официально рассматриваются российскими властями как временная рабочая сила.

Ключевые слова: трансформация, миграционная политика, Россия, страны Центральной Азии, гражданство.

TRANSFORMATION OF RUSSIA'S MIGRATION POLICY: TRENDS, PRIORITIES, AND THE PLACE OF CENTRAL ASIAN COUNTRIES

Ryazantsev Sergey V.
Director of the Institute of Demographic Research of the Russian Academy of Sciences,
Head of the Department of Demographic and Migration Policy, MGIMO University,
Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor

Kasymov Osim K.
Junior Research Scientist of the Institute of Demographic Research
of the Federal Research Center for Sociology of the Russian Academy of Sciences

The **purpose** of the study is to identify the features of the transformation of the migration policy of the Russian Federation in 2000–2020, as well as identifying the role of the Central Asian countries and their priorities in migration policy.

The article uses analytical and statistical research **methods** to identify the geographical priorities of the migration policy of the Russian Federation. The analysis of the conceptual documents reflecting the key messages of the Russian migration policy was carried out.

Findings: it is revealed that in recent years, citizens of Central Asian countries have been actively receiving documents that give the right to long — term residence in Russia—a temporary residence permit and a residence permit, as well as Russian citizenship. Despite the importance of migration from Central Asia for Russia, this region is hardly mentioned in official documents on migration policy and migration regulation.

Conclusions: migrants from Central Asian countries make a significant contribution to the socio-demographic development of Russia: first, migration partially reduces the shortage of labor resources, provides labor for many sectors of the economy and regions; second, migration replenishes the population of regions and localities where depopulation occurs; third, migrants partially compensate for the decline in the birth rate and the number of children in some regions and localities of the country. The Russian migration policy does not officially identify priorities for inviting migrants from Central Asia to permanent residence in the country. However, in practice, migrants from Central Asian countries are officially considered by the Russian authorities as temporary labor.

Keywords: transformation, migration policy, Russia, Central Asian countries, citizenship.

16

Введение
Между странами Центральной Азии и Россией сложился один из крупнейших в мире миграционных коридоров —

евроазиатский (евразийский). В среднем в течение года в России присутствуют от 2,7 до 4,2 млн документированных мигрантов из стран Центральной Азии в разных статусах,

но в основном это трудовые мигранты. Ежегодный миграционный приток трудовых мигрантов в Россию имеет ярко выраженный сезонный характер. Объемы данного притока можно оценивать ежегодно: из Узбекистана – от 800 тыс. до 1 млн, из Таджикистана – от 450 до 500 тыс., из Кыргызстана – от 170 до 200 тыс. человек. Как правило, это сезонные рабочие в строительстве и сельском хозяйстве, которые приезжают в Россию весной и выезжают осенью на родину. Исключение составил 2020 г., когда из-за пандемии COVID-19 были закрыты границы и нарушился нормальный миграционный процесс из-за невозможности въезда в Россию временных трудовых мигрантов.

Источники информации и методы

В статье использовались аналитический и статистические методы исследования для выявления географических приоритетов миграционной политики РФ. Был проведен анализ концептуальных документов, отражающих ключевые послы российской миграционной политики. В работе использованы статистические данные Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ.

Литературный обзор

Основой для привлечения мигрантов в Россию является ряд государственных документов концептуального уровня. Однако, несмотря на значимость миграции из Центральной Азии для России, в официальных документах о миграционной политике и регулировании миграции данный регион практически не упоминается. При этом нужно отметить, что если в 1990-е годы миграционные потоки были представлены в большинстве своем этническими русскими, которые возвращались в Россию, то в 2000-е годы стали преобладать этнические группы – коренные народы региона. В этой связи все чаще миграционные потоки из стран Центральной Азии в российской миграционной политике рассматривают в контексте национальной безопасности.

В 2003 г. была принята Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Целями регулирования миграции провозглашалось «обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности..., удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания...»¹. В данном документе не упоминались мигранты из Центральной Азии как целевая группа, но были обозначены приоритеты привлечения соотечественников и молодежи из стран СНГ и Балтии.

В 2007 г. была утверждена Концепция демографической политики России, в которой миграция рассматривалась как компонента наращивания демографического потенциала страны². Согласно подходам, изложенным в документе,

¹ Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-п. URL: <https://rg.ru/2003/03/11/migraciya-site-dok.html>

² Рязанцев С.В. Видит ли миграционная политика России человека? (Антропологическое измерение российской миграционной полити-

ки) // Вестник Томского государственного университета. История. 2019. № 59. С. 167–177. DOI: 10.17223/19988613/59/22. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vidit-li-migratsionnaya-politika-rossii-cheloveka-antropologicheskoe-izmerenie-rossiyskoy-migratsionnoy-politiki>

планировалось к 2016 г. увеличить объемы привлечения мигрантов на постоянное место жительства в Россию, обеспечив миграционный прирост страны на уровне 200 тыс. человек ежегодно. А к 2025 г. планировалось обеспечить миграционный прирост более 300 тыс. человек ежегодно³. Однако в данном документе снова не были названы страны Центральной Азии как приоритетные для привлечения мигрантов в страну, несмотря на их важную роль в формировании миграционного потока в Россию. Упор был сделан на количественные индикаторы и некоторые качественные характеристики мигрантов (соотечественники, квалифицированные специалисты, молодежь).

Также с 2007 г. стартовала Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом (Указ Президента РФ от 22 июня 2006 г.)⁴. В 2012 г. программа стала бессрочной. Фактически программа, которая задумывалась как репатриационная по возвращению русскоговорящего населения, превратилась в программу организованного привлечения трудовых ресурсов с элементами этнополитики, поскольку участие в ней тесно связано с возможностью трудоустройства в конкретном регионе России. При переселении участники программы получают различные выплаты и компенсации, российское гражданство в упрощенном порядке. По данным Главного управления по вопросам миграции МВД России, за 2007–2020 гг. (годы действия программы) в Россию вернулись около 960 тыс. человек⁵. В 2020 г. в Россию прибыли 62,9 тыс. соотечественников, что из-за пандемии COVID-19 было меньше, чем в 2019 г. – 108,5 тыс. человек. Значительная часть участников госпрограммы возвращения соотечественников (83%) приходилась в 2020 г. на граждан стран Центральной Азии, в том числе Казахстана (около 38%), Таджикистана (около 35%), Узбекистана (5%), Кыргызстана (4%), Туркменистана (немногим более 1%)⁶.

В 2012 г. в Российской Федерации была утверждена Концепция государственной миграционной политики до 2025 г.

ки) // Вестник Томского государственного университета. История. 2019. № 59. С. 167–177. DOI: 10.17223/19988613/59/22. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vidit-li-migratsionnaya-politika-rossii-cheloveka-antropologicheskoe-izmerenie-rossiyskoy-migratsionnoy-politiki>

³ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : утв. Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/191961/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/#ixzz6ojAHDs00>

⁴ Указ Президента РФ от 14 сентября 2012 г. № 1289 (ред. от 24.07.2020) «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_135348/9cf95e1cef34d74eca9a5792671e8c9e40db0c88/

⁵ Почти 1 млн человек переехали в РФ по программе переселения за 13 лет // INTERFAX.RU. 14.10.2020. URL: <https://www.interfax.ru/russia/731533>; Основные показатели по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–декабрь 2019 года. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19364859/>

⁶ Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2020 года // Министерство внутренних дел Российской Федерации. URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravljenija/guvm/compatriots/monitoring/2020

В этом документе впервые миграцию российские власти стали рассматривать как важный элемент социально-экономического и демографического развития страны. Прежде всего миграция выступала как частичный компенсаторный фактор сокращения населения и депопуляции. В Концепции объявлялось о необходимости приглашения в Россию мигрантов на постоянное место жительства, что позволяло отчасти компенсировать сокращение численности населения в отдельных субъектах РФ. Также в числе приоритетных групп иммигрантов были обозначены в Концепции высококвалифицированные специалисты из-за рубежа; соотечественники; предприниматели и инвесторы⁷. В данном документе фигурируют страны СНГ, Таможенного союза и Единого экономического пространства, но страны Центральной Азии специально не выделялись.

В 2018 г. достаточно неожиданно для экспертного сообщества была утверждена новая Концепция государственной миграционной политики на период 2019–2025 гг. В ней иммиграция была определена в качестве дополнительного источника формирования российского населения, а также источника трудовых ресурсов и рабочей силы. Приоритет отдавался естественному движению населения («естественному воспроизводству»). Миграционная политика позиционировалась в качестве «вспомогательного средства для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем... и должна быть направлена на создание благоприятного режима для добровольного переселения в Россию лиц, которые способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества»⁸. В Концепции декларируется «облегчение процедур предоставления российского гражданства, получения права на пребывание (проживание) в Российской Федерации, в том числе в целях осуществления трудовой деятельности; совершенствование механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в том числе корректировка условий добровольного переселения востребованных специалистов (в том числе научных и педагогических работников, инженеров, врачей), фермеров, предпринимателей, инвесторов и выдающихся деятелей культуры и искусства с учетом их ожиданий и запросов, а также поддержка российских организаций, привлекающих таких лиц»⁹.

В 2019 г. Президентом РФ В.В. Путиным была инициирована новая волна действий по реформированию миграционного режима и института гражданства в России в сторону

упрощения процедур для соотечественников. Она, конечно же, коснется мигрантов из стран Центральной Азии. В документах отмечается, что «точные изменения миграционного законодательства, а равно ужесточение юридической ответственности не приведут к качественному улучшению состояния миграционной сферы»¹⁰. Мигранты рассматриваются как человеческий капитал, демографические, интеллектуальные и трудовые ресурсы для страны. А усилия российского государства в области миграционной политики должны быть направлены на то, чтобы снять препятствия и барьеры на пути оформления правового статуса людям, которые рассматривают переезд в Россию на постоянное место жительства. Ликвидируется разрешение на временное проживание как лишняя ступень в системе миграционных статусов. Открывается канал перехода в российское гражданство для трудовых мигрантов, большинство из которых в России происходит из стран Центральной Азии.

Результаты

В течение последних лет граждане стран Центральной Азии активно получают документы, дающие право на долгосрочное проживание в России – разрешение на временное проживание и вид на жительство, а также российское гражданство. Среди стран Центральной Азии абсолютными лидерами в получении российского гражданства являются выходцы из Таджикистана. Гражданам Таджикистана разрешается иметь двойное гражданство в соответствии с Договором между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (ратифицирован Федеральным законом РФ от 15 декабря 1996 г. № 152-ФЗ). Россия в 2004 г., а Таджикистан в 2017 г. ввели ограничения для лиц с двойным гражданством занимать государственные должности, а также запрет на работу в органах безопасности или других правоохранительных структурах.

В год пандемии COVID-19 количество выданных видов на жительство и российских паспортов гражданам Таджикистана увеличилось: в 2020 г. 48,7 и 63,4 тыс. соответственно (в 2019 г. было 29,6 и 44,7 тыс.). Сократилось только количество выданных разрешений на временное проживание: 31,4 тыс. в 2020 г. и 46 тыс. в 2019 г. соответственно (табл. 1).

Данная статистика является закономерной, поскольку общая миграция граждан Таджикистана в Россию сократилась, а РВП – первичный статус. Большинство иностранцев, которые с 2016 по 2020 г. получили российское гражданство, были гражданами Украины. Их доля среди получателей паспортов РФ составила 47%, т.е. 678,8 тыс. человек. На втором месте – граждане Казахстана (13%), а на третьем – граждане Таджикистана (10%)¹¹. В 2020 г. граждане Таджики-

⁷ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года от 13 июня 2012 г. // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635>

⁸ Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» от 31 октября 2018 г. // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986>

⁹ Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» от 31 октября 2018 г. // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986>

¹⁰ Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы // Президент России. Официальный сайт. 06.03.2020. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960>

¹¹ Распоряжение Президента РФ «О рабочей группе по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» № 58-р от 6 марта 2019 г. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102603009&backlink=1&&nd=102525921>

Таблица 1. Выходцы из стран Центральной Азии, получившие разрешение на временное проживание (РВП), вид на жительство (ВНЖ) и гражданство Российской Федерации в 2019–2020 гг., человек

	Выдано разрешений на ВП в течение года	Имели действующее РВП на конец года	Выдано ВНЖ в течение года	Имели действующий ВНЖ на конец года	Принято решение о приобретении гражданства РФ (о приеме, восстановлении, признании) в течение года
Общая численность иностранцев, в том числе:					
2016 г.	330 872	620 530	186 090	495 114	265 319
2017 г.	304 119	569 924	181 536	570 651	257 822
2018 г.	271 462	512 852	189 955	630 610	269 362
2019 г.	244 691	419 555	184 362	626 501	497 817
2020 г.	125 806	306 567	223 221	620 338	656 347
Граждане Республики Таджикистан					
2016 г.	33 157	54 896	17 882	55 328	23 012
2017 г.	40 887	62 399	19 563	63 905	29 039
2018 г.	39 954	65 125	24 778	72 196	35 732
2019 г.	46 004	63 990	29 635	80 232	44 707
2020 г.	31 416	53 220	48 691	94 502	63 389
Граждане Республики Узбекистан					
2016 г.	41 547	78 349	19 918	62 728	23 216
2017 г.	36 469	77 837	18 605	71 288	23 334
2018 г.	27 768	68 828	21 488	80 099	21 067
2019 г.	25 022	53 823	20 888	81 624	19 388
2020 г.	14 624	42 465	24 055	86 191	23 131
Граждане Кыргызской Республики					
2016 г.	7 125	18 292	6 338	12 378	9 316
2017 г.	7 572	14 131	4 986	13 705	8 777
2018 г.	7 771	13 244	5 006	14 110	8 793
2019 г.	7 638	11 660	5 086	12 965	9 371
2020 г.	3 814	8 650	9 087	14 812	11 865

Источник: Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2016–2020 гг. с распределением по странам и регионам. Статистические сведения по миграционной ситуации. Справочные данные. Министерство внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatnost/statistics/migracionnaya/1/>

стана (63,4 тыс.) были второй группой после граждан Украины (409,6 тыс.) среди получателей паспортов РФ, опередив выходцев из Казахстана¹².

Российская политика в сфере предоставления гражданства предусматривает меньший срок рассмотрения документов для граждан Казахстана, Киргизии и Беларуси, который сокращен до трех месяцев по сравнению с шестью месяцами в случае упрощенного порядка предоставления гражданства РФ в соответствии с четырехсторонним соглашением об упро-

щенном порядке приобретения гражданства, подписанным 26 февраля 1999 г. (вступило в силу 4 ноября 2000 г.).

Обсуждение результатов

Многие идеи, изложенные в концептуальных документах демографической и миграционной политики, не реализованы на практике. Государственные миграционные сервисы часто работают недостаточно эффективно. Например, мигранты часто сталкиваются со сложностями при регистрации по месту пребывания, получении разрешений на работу и проживание в России, российского гражданства. Требуется реформирования один из главных источников появления

¹² В 2020 году МВД выдало больше российских паспортов иностранцам // Право.RU. 19.05.2020. URL: <https://pravo.ru/news/221908/>

недокументированных мигрантов в России – жесткие и неразумные правила регистрации по месту пребывания. Регистрация должна стать уведомительной и отражать реальное место пребывания и жительства человека и не быть препятствием на пути его легализации. В настоящее время многие мигранты из Центральной Азии не могут зарегистрироваться по реальному месту проживания из-за нежелания собственников жилья.

Существует несколько рисков, которые делают крайне уязвимыми трудовых мигрантов из Центральной Азии в России: отсутствие у мигрантов возможности зарегистрироваться по месту реального пребывания в России; цена патента на работу как старта вхождения на рынок труда остается крайне высокой и препятствует легализации положения трудовых мигрантов из Узбекистана и Таджикистана в России; отсутствие письменных договоров, несоблюдение условий трудовых договоров и нарушение трудовых отношений работодателями; сложности в аренде дешевого и нормального жилья; недоступность медицинских услуг. Власти стран Центральной Азии в политическом дискурсе постоянно поднимают вопрос о необходимости улучшения условий и проведении миграционных амнистий для трудовых мигрантов в России.

Для сокращения уровня нелегальной миграции предусмотрена разработка и проведение иммиграционной амнистии для мигрантов, проживающих в России без правового статуса: «Одновременно с введением в действие нового миграционного законодательства важно предусмотреть положения, предоставляющие возможность иностранным гражданам, нарушившим миграционное законодательство, но не представляющим серьезной опасности для Российской Федерации, не выезжая из Российской Федерации, оформить легальный статус без привлечения к ответственности»¹³. Решение этой задачи должно при-

вести к урегулированию правового статуса сотен тысяч мигрантов на территории России, главным образом из стран Центральной Азии. Выдача им документа, после проведения процедуры установления личности, который будет признаваться при решении всех последующих вопросов легализации в России вплоть до приобретения гражданства и давать даже право выезда из страны, позволит намного сократить количество нелегальных мигрантов.

Заключение

Мигранты из стран Центральной Азии вносят существенный вклад в социально-демографическое развитие России: во-первых, миграция частично сокращает дефицит трудовых ресурсов, обеспечивает рабочей силой многие отрасли экономики и регионы; во-вторых, миграция пополняет население регионов и населенных пунктов, где происходит депопуляция; в-третьих, мигранты частично компенсируют сокращение рождаемости и численности детского населения в некоторых регионах и населенных пунктах страны. В российской миграционной политике на официальном уровне не обозначаются приоритеты по приглашению мигрантов из Центральной Азии на постоянное место жительства в страну. Чаще всего мигранты из стран Центральной Азии официально рассматриваются российскими властями как временная рабочая сила. Но на практике многие временные трудовые мигранты переходят в статус долгосрочных мигрантов, а затем и российских граждан.

Благодарности

Статья подготовлена в рамках проекта Совета по грантам Президента РФ по государственной поддержке ведущих научных школ Российской Федерации (грант № НШ-2631.2020.6).

¹³ Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы // Президент

России. Официальный сайт. 06.03.2020. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960>

Литература

1. Рязанцев С.В. Видит ли миграционная политика России человека? (Антропологическое измерение российской миграционной политики) / С.В. Рязанцев // Вестник Томского государственного университета. История. 2019. № 59. С. 167–177. DOI: 10.17223/19988613/59/22.

References

1. Ryzantsev S.V. Vidity li migratsionnaya politika Rossii cheloveka? (Antropologicheskoe izmerenie rossiyskoy migratsionnoy politiki) [Does the Russian Migration Policy See a Man? (The Anthropological Dimension of the Russian Migration Policy)] / S.V. Ryzantsev // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya — Bulletin of the Tomsk State University. History. 2019. № 59. S. 167–177. DOI: 10.17223/19988613/59/22.

DOI: 10.18572/2071-1182-2021-2-21-25

Воспроизводство трудовых ресурсов и миграционная политика

Воробьева Ольга Дмитриевна,
главный научный сотрудник Института демографических исследований (ИДИ) ФНИСЦ РАН,
доктор экономических наук, профессор,
эксперт-аналитик проекта «Форума переселенческих организаций»
«Право на Родину» по демографии и миграции,
Институт демографических исследований (ИДИ) ФНИСЦ РАН
89166130069@mail.ru

Топилин Анатолий Васильевич,
главный научный сотрудник Института демографических исследований
(ИДИ) ФНИСЦ РАН, доктор экономических наук, профессор,
Институт демографических исследований (ИДИ) ФНИСЦ РАН
topilinav@mail.ru

Хроленко Татьяна Сергеевна,
младший научный сотрудник Института демографических исследований (ИДИ) ФНИСЦ РАН,
администратор страниц «Форума переселенческих организаций» в социальных сетях,
Институт демографических исследований (ИДИ) ФНИСЦ РАН
tatkhrolenko96@yandex.ru

Цель: доказать необходимость смены курса миграционной политики Российской Федерации (далее также — РФ) в сторону репатриации и обосновать вклад новой миграционной политики в воспроизводство трудовых ресурсов.

Материалы и методы: проанализированы материалы, подготовленные экспертами Международного общественного движения «Форум переселенческих организаций» в рамках проекта «Право на Родину» (реализуется с использованием гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов № 20-2-002592 от 6 июля 2020 г.).

Результаты: обоснована необходимость структурной перестройки миграционной политики в сторону репатриации; проанализирован потенциальный эффект миграционной политики, построенной в соответствии с принципом гуманности, наличие пришлого населения в резерве рабочей силы Российской Федерации.

Выводы: Российская Федерация, находясь на втором этапе депопуляции, вынуждена принять эффективные меры: с учетом потребности в борьбе с негативными социально-экономическими и демографическими тенденциями, Россия должна реализовывать меры по привлечению мигрантов — особенно русских, проживающих за рубежом, и обеспечению их обустройства на исторической Родине.

Ключевые слова: трудовые ресурсы, трудовой потенциал, вторая волна депопуляции, миграционная политика, репатриация, переселение соотечественников, гражданство.

Reproduction of Labor Resources and the Migration Policy

Vorobyeva Olga D.
Chief Research Scientist of the Institute of Demographic Research
of the Federal Research Center for Sociology of the Russian Academy of Sciences
Doctor of Economics, Professor
Analytical Expert of the Right to Homeland Demography and Migration Project of the Migrant Organizations Forum
Institute of Demographic Research of the Federal Research Center for Sociology of the Russian Academy of Sciences

Topilin Anatoliy V.
Chief Research Scientist of the Institute of Demographic Research
of the Federal Research Center for Sociology of the Russian Academy of Sciences
Doctor of Economics, Professor
Institute of Demographic Research of the Federal Research Center for Sociology of the Russian Academy of Sciences

Khrolenko Tatyana S.
Junior Research Scientist of the Institute of Demographic Research
of the Federal Research Center for Sociology of the Russian Academy of Sciences
Social Media Manager of the Migrant Organizations Forum
Institute of Demographic Research of the Federal Research Center for Sociology of the Russian Academy of Sciences

Object: To prove the necessity of changing the direction of the Russian Federation migration policy towards repatriation and to substantiate the contribution of the new migration policy to the labor resources replacement.

Methods: The materials prepared by experts of the IPM «Forum Pereselencheskih Organizacii» («Right to Homeland» project (President of the Russian Federation grant for the development of civil society provided by the Presidential Grants Fund No. 20-2-002592 dated 06 July 2020).

Findings: substantiated the necessity of restructuring the migration policy towards repatriation; analyzed the potential effect of the migration policy, built in accordance with the principle of humanity, on the participation of the migrant population in the Russian Federation labor force.

Conclusions: The Russian Federation, being at the second stage of depopulation, is forced to take effective measures: taking into account the need to cope with negative socio-economic and demographic trends, Russia should implement measures to attract migrants, especially Russians living abroad, and to ensure their settlement in historical homeland.

Keywords: labor recourses, labor potential, second stage of depopulation, migration policy, repatriation, resettlement of compatriots, citizenship.

Введение

Текущее демографическое состояние Российской Федерации характеризуется воздействием второй волны депопуляции. Об этом свидетельствует динамика демографических показателей в России с 2016 г.: масштабы естественной убыли определяются сокращением рождаемости, обусловленным не снижением величины коэффициента суммарной рождаемости, а снижением численности репродуктивного контингента, обусловленным предыдущей демографической волной. С этим феноменом сопряжено множество социально-экономических и демографических проблем: постарение населения, кризис трудовых ресурсов и т.д. Способом адаптации к возникающим трудностям является миграция, масштабы которой во многом зависят от проводимой государством миграционной политики, которая, по мнению авторов, должна быть направлена в первую очередь на привлечение соотечественников, проживающих за рубежом, как наиболее заинтересованной группы с высоким социальным, экономическим, демографическим потенциалом и высокой способностью к адаптации.

Материалы и методы

При подготовке статьи были использованы материалы, подготовленные экспертами Международного общественного движения «Форум переселенческих организаций» в рамках проекта «Право на Родину» (реализуется с использованием гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов № 20-2-002592 от 6 июля 2020 г.). Метод исследования: аналитический.

Литературный обзор

Предпосылки, перспективы и последствия второй волны депопуляции нашли отражение в публикациях Л.Л. Рыбаковского и Н.И. Кожевниковой¹, компенсаторный эффект миграции населения в контексте второго этапа депопуляции рассматривается в работах А.В. Топилина, О.Д. Воробьевой, А.С. Максимовой². Социально-экономические и демографические эффекты миграционной политики анализируются в работах С.В. Рязанцева³.

¹ Рыбаковский Л.Л., Кожевникова Н.И. Депопуляция в России, ее этапы и их особенности // Народонаселение. 2018. № 2. С. 4–17.

² Топилин А.В., Воробьева О.Д. Вторая волна депопуляции и миграция: возможности компенсирующего эффекта // II Всероссийский демографический форум с международным участием: материалы форума (Москва, 4–5 декабря 2020 г.) / отв. ред. С.В. Рязанцев, Т.К. Ростовская; ФНИСЦ РАН. М.: Объединенная редакция, 2020. С. 249–252; Топилин А.В., Воробьева О.Д., Максимова А.С. Воспроизводство трудового потенциала в период депопуляции 2019–2035 гг. и компенсирующая роль миграционного фактора // Статистика и Экономика. 2019. № 16 (5). С. 70–84.

³ Рязанцев С.В. Видит ли миграционная политика России человека? (антропологическое измерение российской миграционной полити-

ки) // Вестник Томского государственного университета. История. 2019. № 59. С. 167–177.

Осложнение демографической ситуации в России, связанное с так называемой второй волной депопуляции, все более настоятельно требует поиска путей и решений, которые позволят преодолеть этот период в социально-экономическом развитии. Выходом из сложившейся социально-экономической и демографической ситуации является актуализация государственной миграционной политики, основной целью которой станет репатриационная направленность мер и инструментов управления миграционной ситуацией. Это должно проявляться в упрощении процедур приема на территории России соотечественников и носителей русского языка, переселяющихся на постоянное место жительства. Масштабы и направления международной временной трудовой миграции должны рассматриваться как дополнительная мера для ослабления дефицита рабочей силы на российском рынке труда. Определение этих масштабов должно опираться на систему экономических обоснований, которые имеют в своей основе принцип защиты национального рынка труда. Поэтому не наличие вакантных рабочих мест, для занятия которых на общих основаниях конкурирует национальная и иностранная рабочая сила, а определенные преференции для российских граждан должны появиться в основе инструментов привлечения и использования иностранной рабочей силы в России. К ним можно отнести такие как фиксированный размер оплаты труда на уровне не ниже официально установленного в каждом конкретном регионе по утвержденному перечню крупных занятий и профессий и ряд других.

Единственная действующая в настоящее время федеральная Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, имеет ряд недостатков системного характера. Экспертами «Форума переселенческих организаций» в преддверии круглого стола на тему «Репатриация в Россию соотечественников: предложения к проекту закона» (Институт стран СНГ, 24 марта 2021 г.)⁴ было выявлено, что механизмы реализации Госпрограммы по существу являются своеобразным организованным набором трудовых мигрантов. Такое использование Государственной программы, безусловно, оказывает некоторое позитивное влияние на ситуацию на рынке труда – расширяется доля населения в трудоспособных возрастах, заполняются, хотя и не без труда, вакантные рабочие места в

ки) // Вестник Томского государственного университета. История. 2019. № 59. С. 167–177.

⁴ Системные проблемы Госпрограммы переселения соотечественников из-за рубежа // Международное общественное движение «Форум переселенческих организаций» — сайт. URL: <https://migrant.ru/sistemnye-problemy-gosprogrammy-pereseleniya-sootchestvennikov-iz-za-rubezha/> (дата обращения: 15.04.2021).

регионах – переселение производится по региональным программам переселения, в которых субъекты Российской Федерации сами определяют профессиональные требования к участникам и в случае несоответствия критериям претендент не допускается к участию в Госпрограмме. Но такие подходы не имеют ничего общего с репатриационной идеей Программы, которая была продекларирована на стадии ее разработки и начала реализации. По мнению экспертов «Форума...», помимо рассогласованности требований к участникам программы отмечается их нелогичность; кроме того, существуют и объективные барьеры для участия в Госпрограмме, такие как невозможность сочетания в одном органе исполнительной власти координации контролирующих и исполнительных функций. Именно это способствует коррупциогенности, а следовательно, неэффективности работы Госпрограммы, что еще больше ограничивает возможности для переселения людей – носителей значительного демографического, экономического, социального и других потенциалов.

Кроме того, критерии Госпрограммы не допускают к участию претендентов с «нетрудоспособными» обстоятельствами, требующими повышенных социальных расходов (многодетных, одиноких, инвалидов, нетрудоспособных и лиц пожилого возраста, имеющих тяжелобольного члена семьи и др.). Этот факт подтверждает то, что приоритетом Госпрограммы выступает не репатриация, а оргнабор трудящихся. Соотечественники, проживающие за рубежом, являются наиболее способными к скорейшей адаптации и интеграции, наиболее склонными к развитию системы позитивных социальных связей принимающего сообщества; это значит, что Россия не только не выполняет моральных обязательств перед носителями российской идентичности, но и не задумывается о том, что реализация столь значимой демографически, социально, экономически и морально программы имеет все шансы на решение социально-экономических и демографических проблем России в долгосрочной перспективе.

Экспертами «Форума...» был подготовлен проект Федерального закона «О репатриации в РФ»⁵, где предлагается набор следующих определений:

1. «Репатриация» – добровольное возвращение на постоянное проживание в Российскую Федерацию и приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке соотечественниками, сохранившими духовные связи с Россией, осознающими свою принадлежность к российской культуре и считающими Россию своей родиной» или «**Репатриация** – процесс добровольного, организованного возвращения российских соотечественников в Россию, оказавшихся за ее пределами в результате Гражданской и Великой Отечественной войн, распада СССР, а также вынужденной эмиграции с восстановлением в правах гражданства».

2. «Репатриант» – лицо русской либо иной коренной для России национальности или российского происхождения, если он сам или хотя бы один из его предков родился

и проживал на территории Российской Федерации (Российской Империи)» или «**Репатрианты** – соотечественники, вынуждено оставшиеся за пределами России после Гражданской, Великой Отечественной войн и распада СССР, а также соотечественники, чьи предки, либо они сами, были репрессированы и высланы за пределы России и которые по причинам экономического, социального или личного характера добровольно заявили о желании переселиться в Российскую Федерацию – страну своего гражданства или происхождения, с целью постоянного проживания».

Для обеспечения участия репатриантов-соотечественников в рабочей силе экспертами «Форума» предполагается, что «Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий: «содействуют реализации прав репатрианта на занятость, профессиональную подготовку (переподготовку) и повышение квалификации в соответствии с законодательством Российской Федерации; регистрируют репатрианта в качестве безработного в случае невозможности его трудоустройства в соответствии с законодательством Российской Федерации независимо от срока проживания в данной местности на территории Российской Федерации; оказывают репатрианту, по его просьбе, содействие в получении документов, необходимых для восстановления трудового стажа, в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В случае отсутствия у репатрианта какой-либо квалификации или наличия квалификации, на которую нет предложений на местном рынке труда, предполагается, что местная миграционная служба будет обязана организовать его переподготовку с целью повышения или изменения его квалификации с возможностью покрытия части расходов на повышение квалификации или переквалификацию.

Выдвинутые экспертами «Форума...» предложения по репатриации соотечественников могут и должны быть встроены в национальную политику Российской Федерации – как в демографическую, так и миграционную, поскольку они являются решением множества стоящих на социально-экономической и демографической повестке страны вопросов. Содействие государства в обустройстве переселенцев будет, по мнению экспертов «Форума...» способствовать развитию экономики России и улучшит демографическую ситуацию – возвращение соотечественников на историческую Родину является ярким примером безвозвратной миграции, которая считается собственно демографическим процессом⁶, поскольку выступает важнейшим фактором формирования постоянного состава населения конкретной местности⁷.

В рамках участия репатриантов в рабочей силе остро стоит еще одна проблема, которая связана со множественностью гражданства переселенцев и связанным с этим запретом на занятие ряда должностей – в частности, поступления на государственную или муниципальную службу⁸ (принятие

⁵ Проект федерального закона «О репатриации в РФ» от Института стран СНГ и Форума переселенческих организаций // Международное общественное движение «Форум переселенческих организаций» – сайт. URL: https://migrant.ru/proekt-fz-o-repatriacii-v-rf-ot-instituta-stran-sng-i-foruma-pereselencheskix-organizacij/#_Тoc101679662 (дата обращения: 15.04.2021).

⁶ Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М.: Диалог-МГУ, 1999. С. 166.

⁷ Миграция: словарь основных терминов : учебное пособие. М.: Издательство РГСУ; Академический Проект Т.Н. Юдина, 2007.

⁸ Госдума поддержала запрет иностранного гражданства для чиновников // Российская газета – сайт. URL: <https://rg.ru/2021/04/14/>

соответствующих поправок в законодательство ожидается в ближайшее время⁹). Если данные лица уже являются государственными или муниципальными служащими, то с момента вступления в силу данных законодательных инициатив они должны будут быть уволены, если в течение полугода не представят документы об отсутствии иного гражданства или права на проживание в ином государстве. Как показывает практика, зачастую документа о выходе из иностранного гражданства большинство этих граждан не имеют, а его получение сопряжено с большими бюрократическими трудностями. Таким образом, репатрианты, соотечественники, переселенцы фактически остаются пораженными в трудовых правах. Эти люди, как правило, теряют связи со страной происхождения и связывают круг своих жизненных интересов с Россией, но законодательство и правоприменительная практика (нередко из-за плохо сформулированных законов) по вопросам гражданства и миграции содержит много несправедливых положений в отношении соотечественников. Введение множественных новаций по установлению барьеров для трудоустройства не только негативно сказывается на участии переселенцев в рабочей силе, но и, по мнению экспертов «Форума...», озвученному на семинаре на тему «Проблемы, возникающие у граждан Российской Федерации, не имеющих подтверждения отсутствия иного гражданства, и пути их решения» (Институт стран СНГ, 31 марта 2021 г.)¹⁰ могут даже привести к крушению судеб миллионов законопослушных граждан России.

Результаты

1. Международная миграция является эффективным средством преодоления социально-экономических и демографических проблем Российской Федерации как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

gosduma-podderzhala-zapret-inostrannogo-grazhdanstva-dlia-chinovnikov.html (дата обращения: 15.04.2021).

⁹ Внесенные Президентом РФ 30 ноября 2020 г. законопроекты № 1065287-7 и № 1065309-7, по которым профильным и ответственным Комитетом назначен Комитет Госдумы по государственному строительству и законодательству, подготовлены в связи с вступлением в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

¹⁰ Краткие итоги семинара «Проблемы, возникающие у граждан Российской Федерации, не имеющих подтверждения отсутствия иного гражданства, и пути их решения» // Международное общественное движение «Форум переселенческих организаций» — сайт. URL: <https://migrant.ru/kratie-itogi-seminara-problemy-voznikayushhie-u-grazhdan-rossijskoj-federacii-ne-imeyushhix-podtverzheniya-otsutstviya-inogo-grazhdanstva-i-puti-ix-resheniya/> (дата обращения: 15.04.2021).

Литература

1. Замахина Т. Госдума поддержала запрет иностранного гражданства для чиновников / Т. Замахина // Российская газета. 2021. 14 апреля.
2. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения / В.А. Ионцев. Москва: Диалог-МГУ, 1999. 370 с.
3. Рыбаковский Л.Л. Депопуляция в России, ее этапы и их особенности / Л.Л. Рыбаковский, Н.И. Кожевникова // Народонаселение. 2018. № 2. С. 4–17.
4. Рязанцев С.В. Видит ли миграционная политика России человека? (Антропологическое измерение российской миграционной политики) / С.В. Рязанцев // Вестник Томского государственного университета. История. 2019. № 59. С. 167–177.
5. Топилин А.В. Воспроизводство трудового потенциала в период депопуляции 2019–2035 гг. и компенсирующая роль миграционного фактора / А.В. Топилин, О.Д. Воробьева, А.С. Максимова // Статистика и Экономика. 2019. Т. 16. № 5. С. 70–84.

2. Трудовая миграция не является единственным средством улучшения ситуации на рынке труда, сокращения дефицита трудовых ресурсов Российской Федерации.

3. Целью и задачей государственной миграционной политики должна стать репатриация соотечественников как носителей социального, экономического, демографического потенциалов и группы с высокой способностью к адаптации и интеграции в принимающем сообществе (в данном случае — на исторической Родине).

4. Репатриация соотечественников является не только средством преодоления социально-экономических и демографических проблем, но и моральным долгом Российской Федерации.

5. Для повышения экономической эффективности привлекаемого населения необходимо снятие административных и экономических ограничений для переселенцев для выхода на рынок труда.

Обсуждение

Данные проблемы были неоднократно и подробно обсуждены на мероприятиях, подготовленных МОД «Форум переселенческих организаций» (1996 г. — настоящее время) и будут подниматься далее, с привлечением к ним внимания государственных органов, экспертного сообщества (ученых и практиков), некоммерческих и правозащитных организаций.

Заключение

Ключевое несовершенство реализуемой в настоящее время в Российской Федерации миграционной политики выражается в отсутствии репатриационной компоненты — по сути, текущая миграционная политика представляет собой программу плохо регулируемой трудовой миграции с элементами репатриации. Экспертами МОД «Форум переселенческих организаций» предлагаются конкретные шаги по структурной перестройке миграционной политики в сторону ее гуманизации, где значимая роль будет отведена возвращению соотечественников из-за рубежа и содействию их обустройству на исторической Родине. Смена миграционного курса окажет позитивное влияние на социально-экономическое и демографическое развитие Российской Федерации, укрепит национальное единство и внесет вклад в сохранение российской этнокультурной идентичности.

Благодарности

Авторы выражают признательность Международному общественному движению «Форум переселенческих организаций», Институту демографических исследований (ИДИ) ФНИСЦ РАН и Институту стран СНГ за всестороннюю помощь при подготовке данной статьи.

6. Топилин А.В. Вторая волна депопуляции и миграция : возможности компенсирующего эффекта / А.В. Топилин, О.Д. Воробьева // II Всероссийский демографический форум с международным участием : материалы форума (г. Москва, 4–5 декабря 2020 г.) : сборник научных статей / ответственные редакторы С.В. Рязанцев, Т.К. Ростовская. Москва : Объединенная редакция, 2020. С. 249–252.
7. Хроленко Т. Краткие итоги семинара «Проблемы, возникающие у граждан Российской Федерации, не имеющих подтверждения отсутствия иного гражданства, и пути их решения» / Т. Хроленко // Форум переселенческих организаций. 2021. 2 апреля.
8. Юдина Т.Н. Миграция : словарь основных терминов : учебное пособие / Т.Н. Юдина. Москва : РГСУ ; Академический Проект, 2007. 472 с.

References

1. Zamakhina T. Gosduma podderzhala zapret inostrannogo grazhdanstva dlya chinovnikov [The State Duma Has Supported the Prohibition of Foreign Citizenship for Officials] / T. Zamakhina // Rossiyskaya gazeta. 2021. 14 aprelya — Russian Newspaper. 2021. April 14.
2. Iontsev V.A. Mezhdunarodnaya migratsiya naseleniya: teoriya i istoriya izucheniya [International Migration of the Population: The Theory and History of Studies] / V.A. Iontsev. Moskva : Dialog-MGU — Moscow : Dialogue-MSU, 1999. 370 s.
3. Rybakovskiy L.L. Depolyatsiya v Rossii, ee etapy i ikh osobennosti [Depopulation in Russia, Stages and Peculiarities] / L.L. Rybakovskiy, N.I. Kozhevnikova // Narodonaselenie — Population. 2018. № 2. S. 4–17.
4. Ryazantsev S.V. Vedit li migratsionnaya politika Rossii cheloveka? (Antropologicheskoe izmerenie rossiyskoy migratsionnoy politiki) [Does the Russian Migration Policy See a Man? (The Anthropological Dimension of the Russian Migration Policy)] / S.V. Ryazantsev // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya — Bulletin of the Tomsk State University. History. 2019. № 59. S. 167–177.
5. Topilin A.V. Vosproizvodstvo trudovogo potentsiala v period depolyatsii 2019–2035 gg. i kompensiruyushchaya rol migratsionnogo faktora [Reproduction of the Labor Potential during the Depopulation of 2019 to 2035 and the Compensating Role of the Migration Factor] / A.V. Topilin, O.D. Vorobyeva, A.S. Maksimova // Statistika i Ekonomika. 2019. T. 16 — Statistics and Economics. 2019. Vol. 16. № 5. S. 70–84.
6. Topilin A.V. Vtoraya volna depolyatsii i migratsiya: vozmozhnosti kompensiruyushchego effekta [The Second Wave of Depopulation and Migration: Compensating Effect Opportunities] / A.V. Topilin, O.D. Vorobyeva // II Vserossiyskiy demograficheskiy forum s mezhdunarodny'm uchastiem : materialy foruma (g. Moskva, 4–5 dekabrya 2020 g.) : sbornik nauchny'kh statey / otvetstvenny'e redaktory S.V. Ryazantsev, T.K. Rostovskaya — The II All-Russian Demographic Forum with International Participation : forum files (Moscow, December 4 to 5, 2020) : collection of scientific articles / publishing editors S.V. Ryazantsev, T.K. Rostovskaya. Moskva : Obyedinennaya redaktsiya — Moscow : United Editorial Board, 2020. S. 249–252.
7. Khrolenko T. Kratkie itogi seminarov «Problemy, vznikayushchie u grazhdan Rossiyskoy Federatsii, ne imeyushikh podtverzhdeniya otsutstviya inogo grazhdanstva, i puti ikh resheniya» [Summary Results of the Seminar Problems of Citizens of the Russian Federation Having no Confirmation of the Absence of Other Citizenship and Solutions Thereof] / T. Khrolenko // Forum pereselencheskikh organizatsiy. 2021. 2 aprelya — Migrant Organizations Forum. 2021. April 2.
8. Yudina T.N. Migratsiya: slovar osnovny'kh terminov : uchebnoe posobie [Migration: Dictionary of the Key Terms : textbook] / T.N. Yudina. Moskva : RGSU ; Akademicheskii Proekt — Moscow : RSSU ; Academic Project, 2007. 472 s.

НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Скорректирован порядок подтверждения иностранными гражданами владения русским языком, знания истории России и основ законодательства РФ

Уточняется, что сертификат о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства РФ (далее – сертификат) подтверждает наличие указанных компетенций на уровне, соответствующем цели получения разрешения на временное проживание или вида на жительство, разрешения на работу или патента.

Сертификат выдается на территории РФ либо за ее пределами организациями, осуществляющими образовательную деятельность, включенными в утвержденный уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти перечень организаций в случае успешной сдачи экзамена. Перечень организаций размещается на официальном сайте уполномоченного органа.

Срок действия сертификата установлен Постановлением Правительства РФ от 08.04.2021 № 559.

Сведения о сертификате вносятся выдавшими его организациями, осуществляющими образовательную деятельность, включенными в перечень организаций, в Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении.

Организации, включенные в перечень, проводят экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ за плату, размер которой определяется ими на основе устанавливаемых Правительством РФ методики расчета и максимального размера стоимости.

Контрольные измерительные материалы, а также периодичность их пересмотра определяются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Сертификаты, выданные в соответствии с правилами, действовавшими до 7 июня 2021 года, являются действительными до окончания срока их действия.

Документы о прохождении экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ в целях получения патента, выданные в соответствии с правилами, действовавшими до 7 июня 2021 года, являются действительными до окончания срока их действия, но не более 5 лет со дня их выдачи.

С 7 июня 2021 года не допускаются проведение экзамена и выдача сертификатов организациями, с которыми образовательными организациями, включенными в указанный выше перечень, заключены соответствующие соглашения.

См.: Федеральный закон от 08.12.2020 № 412-ФЗ; Постановление Правительства РФ от 08.04.2021 № 559

DOI: 10.18572/2071-1182-2021-2-26-30

Цифровая миграция физических лиц: правовые вопросы международного налогообложения

Рябова Елена Валерьевна,
Департамент налогов и налогового администрирования,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
доцент кафедры правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультет)
МГУ имени М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук, доцент
 lentaf@mail.ru

Цель: на основе выявленных значимых характеристик существующих подходов к электронному резидентству физических лиц в зарубежных странах и международно-налоговых последствий оценить существующие перспективы формирования института электронного налогового резидентства.

Методы: проведен анализ правового режима электронного резидентства в Эстонии с позиции налоговых последствий ведения цифрового бизнеса в данной стране российскими налоговыми резидентами, проведен анализ правового режима резидентства для цифровых «кочевников», введенного странами с комфортным климатом, а также анализ законопроекта о введении режима электронного налогового резидентства в Украине. Работа основана на сравнительно-правовом методе исследования и экстраполяции выводов, полученных на основе анализа законодательной инициативы в Украине, на российскую действительность.

Результаты: анализ режимов электронного резидентства физических лиц в зарубежных странах показал существование двух основных подходов к их конструированию: (1) электронное резидентство, не основанное на физическом присутствии и утрате налогового резидентства в своей стране, с правом ведения цифрового бизнеса через компанию — налогового резидента (опыт Эстонии), и (2) налоговое резидентство для цифровых «кочевников» в целях физического присутствия в стране с комфортными климатическими условиями и дистанционным осуществлением работы в своей стране, сопровождаемой потенциальной возможностью утраты налогового резидентства в стране получения доходов от труда или ведения бизнеса.

Выводы: в связи с развитием цифровизации законодатель в зарубежных странах вырабатывает любопытные решения относительно цифрового или физического привлечения мигрантов в свою страну. Некоторые страны анонсируют запуск программ электронного налогового резидентства. Однако в условиях сложившегося международного налогообложения доходов физических лиц такие программы покажут свою неэффективность.

Ключевые слова: налоговое резидентство, налоговый резидент, электронное резидентство, цифровой кочевник, дистанционный труд, международное налогообложение, международное налоговое право, налоговое право, цифровая миграция.

Digital Migration of Individuals: Legal Issues of International Taxation

Ryabova Elena V.
Department of Taxes and Tax Administration
Financial University under the Government of the Russian Federation
Associate Professor of the Department of Legal Disciplines
of the Higher School of State Audit (Faculty) of the Lomonosov MSU
PhD (Law), Associate Professor

Object: to assess the existing prospects for e-tax residence on the basis of the revealed significant characteristics of existing approaches to e-individual residence in foreign countries and international tax consequences.

Methods: an analysis of the legal regime for e-residents in Estonia from the standpoint of taxing digital business in this country by Russian tax residents, an analysis of the legal regime for digital “nomads” introduced by countries with a comfortable climate, as well as an analysis of a draft introducing e-tax residence regime in Ukraine. The paper is based on the comparative study and the extrapolation of the findings got from the analysis of the draft law in Ukraine to the Russian reality.

Findings: the analysis of e-residency regimes for individuals in foreign countries showed the existence of two main approaches to their design: (1) e-residency, not based on physical presence and loss of tax residency in one’s own country, with the right to conduct digital business through a company — tax resident (Estonian experience), and (2) tax residency for digital “nomads” for the purpose of physical presence in a country with comfortable climatic environment and remote work in their countries, accompanied by the potential loss of tax residency in the country of labor or business.

Conclusion: In connection with the digitalization, the legislator in foreign countries provides interesting ideas regarding the digital or physical attraction of migrants to their countries. Several countries have announced the launch of e-tax residency programs. However, in the context of traditional international taxation related to personal income such programs will show ineffectiveness.

Keywords: tax residence, tax resident, e-residency, digital nomad, remote work, international taxation, international tax law, tax law, digital migration.

26

Введение

Цифровизация экономических и социальных отношений приводит к изменениям во всех сферах жизнедеятельности общества. Сфера публичных финансов не лишена влияния процессов

цифровизации. Изменения наблюдаются в различных областях финансовых отношений, в том числе в сфере налогообложения.

Государство, обладая налоговым суверенитетом и всей широтой прав на налогообложение, выстраивает отношения

с налогоплательщиком с помощью экономических привязок. Правом на налоги в отношении конкретного налогоплательщика – физического лица обладает то государство, с которым у налогоплательщика выстраиваются наиболее тесные экономические связи: (1) основное потребление публичных благ происходит в определенном государстве, на что может указывать нахождение налогоплательщика на территории государства половину или более половины налогового года, наличие центра жизненных интересов в этой стране (например, наличие проживающих в стране близких родственников), наличие в стране центра экономических интересов (бизнеса, работы по найму) и прочие обстоятельства (страна резидентства); (2) извлечение дохода происходит на территории конкретного государства, создавшего соответствующие условия (страна источника дохода). Критерий гражданства, демонстрирующий политико-правовую, а не экономико-правовую связь лица с государством в целях налогообложения, используется только США. Так или иначе, все существующие налоговые привязки (*tax nexus*) основаны на физическом присутствии лица либо на его значимом «экономическом» присутствии (*economic nexus*).

Последнее появилось относительно недавно в связи с развитием международной торговли. В децентрализованных фискальных системах, таких как США, необходимость выработки новых подходов к налоговому резидентству возникла и относительно внутренней торговли (внутри страны, но между отдельными штатами, обладающими широкими властными полномочиями в отношении налогообложения). Так, в 2018 г. Верховный Суд США вынес решение в деле «Штат Северная Дакота против компании Wayfair, Inc. (*South Dakota v. Wayfair*)», в котором признал несостоятельность теста физического присутствия, установленного в более ранних решениях Верховного Суда по делам *Quill Corp. v. North Dakota* и *National Bellas Hess, Inc. v. Department of Revenue of Ill.*, и поддержал правомерность законодательного установления критерия экономического присутствия в целях налога с продаж в Северной Дакоте¹. Впоследствии данная практика перекинулась не только на другие штаты, но и на прямое корпоративное налогообложение. Критерий значительного экономического присутствия компании также набирает свои обороты в целях международного налогообложения (практика одностороннего установления странами налога на цифровые услуги)².

С учетом высокой степени цифровизации, охватившей большинство сфер нашей жизни, физическое присутствие индивидуальных налогоплательщиков также утратило свою актуальность. Сейчас мы можем говорить о цифровом присутствии лица в том или ином государстве. Самозанятые, фрилансеры и люди иных свободных профессий, не работающие по найму, могут менять свое физическое местонахождение в течение одного налогового периода несколько раз. Это позволяет им утрачивать свое налоговое

резидентство в тех странах, в которых не применяется центр жизненных интересов, основанный на анализе фактических жизненных обстоятельств, а также в случае, если отсутствует возможность применить этот критерий к налогоплательщику. При этом целевая «аудитория» может находиться в стране, уже утратившей право на взимание налогов в отношении налогоплательщика. Невозможность взимания налогов с доходов таких налогоплательщиков может привести к существенным потерям бюджетов государств, утративших право на взимание налогов. Поскольку цифровизация вызвала значимые сдвиги в распределении имущества, изменив ландшафт рынка труда и экономической активности, правительства различных стран мира все чаще заявляют о необходимости введения электронного, или цифрового, налогового резидентства.

Электронное резидентство vs. налоговое резидентство

Впервые электронное резидентство было введено в Эстонии в 2014 г. Электронное резидентство в Эстонии не является налоговым резидентством и не имеет прямых налоговых последствий, однако позволяет с помощью персонального цифрового ID статуса зарегистрировать «цифровую» компанию в Эстонии и осуществлять деятельность в пределах единого рынка Европейского Союза (далее – ЕС). Законодательство Эстонии определяет сферы функционирования таких цифровых компаний, и преимущественно они сконцентрированы в области информационных технологий. Для ведения «цифрового» бизнеса в Эстонии создана соответствующая цифровая среда, включая в полной мере «электронное правительство», что позволяет все взаимодействие с органами публичной власти осуществлять через цифровые платформы, в том числе уплату налогов и подачу финансовой отчетности, а также получать полный спектр банковских и иных смежных услуг в электронной форме. Физического присутствия лица как единственного учредителя цифровой компании в Эстонии не требуется, к тому же электронное резидентство не дает права на гражданство, применение иного порядка выдачи визы или въезд в эту страну.

Формально электронное резидентство в Эстонии не преследует своей целью наполнение национального бюджета за счет налогов, хотя, безусловно, положительным результатом такого нововведения является поступление налоговых доходов от новых цифровых компаний. Глава 5.2 Закона об идентификации личности в Эстонии 1999 г. (*Identity Documents Act of 1999 amended, Chapter 5.2*) закрепляет, что целью предоставления статуса электронного резидентства иностранным гражданам и лицам без гражданства, физически не находящимся на территории государства, является развитие экономики, науки, образования и культуры путем предоставления доступа данным лицам к электронным сервисам в Эстонии.

С момента запуска программы более 65 000 электронных резидентов зарегистрировали более чем 10 100 цифровых компаний в Эстонии. В целом программа принесла государственному бюджету Эстонии более 35 миллионов евро³.

¹ U.S. Supreme Court Issues Decision In *South Dakota v. Wayfair*. URL: <https://www.salestaxinstitute.com/resources/u-s-supreme-court-issues-decision-in-south-dakota-v-wayfair>

² Cui, Wei, *The Digital Services Tax: A Conceptual Defense* (April 22, 2019). 73(1) *Tax Law Review* 69-111 (2019). URL: <https://ssrn.com/abstract=3273641> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3273641>

³ U.S. Supreme Court Issues Decision In *South Dakota v. Wayfair*. URL: <https://www.salestaxinstitute.com/resources/u-s-supreme-court-issues-decision-in-south-dakota-v-wayfair>

Режим электронного резидентства рассчитан на жителей преимущественно не ЕС, стремящихся выйти на рынок ЕС и воспользоваться всеми экономическими и правовыми преимуществами единого рынка ЕС. К тому же в Эстонии действует достаточно привлекательный режим корпоративного налогообложения прибыли – корпоративный налог на прибыль уплачивается по ставке 20% только в случае распределения дивидендов. Это означает, что в случае непринятия решения о распределении дивидендов в отношении единственного участника ставка корпоративного налогообложения составит 0%. При наличии международного соглашения об избежании двойного налогообложения доходов и капитала со страной резидентства физического лица дивиденды могут быть исключены из налоговой базы по эстонскому корпоративному налогу.

Электронный резидент – физическое лицо, не будучи налоговым резидентом Эстонии, вправе выступить руководителем цифровой компании. В таком случае у него возникнет обязанность уплачивать индивидуальный подоходный налог и отчислять обязательные социальные взносы через свою цифровую компанию.

При наличии достаточно привлекательного налогового режима и развитой цифровой среды для ведения цифрового бизнеса функционирование такой цифровой компании может иметь и неблагоприятные налоговые последствия. Факт признания двойного налогового резидентства в отношении цифровой компании не может быть исключен. В случае если в стране налогового резидентства физического лица национальным налоговым законодательством установлен критерий эффективного управления в целях признания компании в качестве налогового резидента, по признаку нахождения единоличного исполнительного органа цифровая компания может быть признана налоговым резидентом. Однако такое развитие событий возможно только в случае, если электронный резидент станет единоличным исполнительным органом, т.е. работником по найму со всеми ранее обозначенными вытекающими отсюда налоговыми последствиями, своей цифровой компании.

Вторым нежелательным для электронных резидентов налоговым последствием будет признание в стране его налогового резидентства постоянного представительства цифровой компании по агентской модели. Такая ситуация возможна в случае, если налоговый резидент будет осуществлять активную экономическую деятельность в стране своего налогового резидентства от имени цифровой компании. Обычно для ведения цифрового бизнеса такая ситуация не характерна, так как физические лица стараются разделять рынки своей активности по территориальному признаку.

Третьим нежелательным налоговым последствием будет являться возможность обложения прибыли цифровой компании в стране налогового резидентства путем применения правил контролируемых иностранных компаний. Такая ситуация может возникнуть в случае применения нулевого корпоративного налогообложения компании в Эстонии в условиях нераспределения дивидендов в пользу налогового резидента.

Для российских налоговых резидентов – физических лиц использование режима электронного резидентства Эстонии

влечет следующие как негативные, так и нейтральные налоговые последствия и риски:

во-первых, между Эстонией и Россией не действует налоговое соглашение, что в таком случае не позволяет вычесть дивиденды из эстонского корпоративного налога;

во-вторых, российские налоговые резиденты обязаны уплачивать российский налог на доходы физических лиц в отношении дивидендов;

в-третьих, риск применения правил контролируемых иностранных компаний в целях российского налогообложения достаточно высок в ситуации нераспределения дивидендов в пользу российского налогового резидента;

в-четвертых, риск признания постоянного представительства на территории России достаточно низкий. В случае разделения со стороны налогового резидента рынков реализации своих цифровых услуг и продуктов риск сводится к нулю;

в-пятых, в случае выполнения обязанностей единоличного исполнительного органа цифровой компании налоговым резидентом отсутствие двустороннего налогового соглашения с Эстонией не позволит российскому налоговому резиденту воспользоваться налоговым зачетом в отношении российского налога на доходы физических лиц. Такой способ избежания двойного налогообложения в отношении доходов физических лиц, предусмотренный российским законодательством, возможен только при наличии действующего двустороннего налогового соглашения.

Резидентство для «цифровых кочевников» vs. налоговое резидентство

Если электронное резидентство Эстонии привлекает возможностью выхода на европейский рынок в отсутствие физического присутствия лица в этой стране, то программы резидентства для лиц, вовлеченных в сферу удаленного труда, так быстро набравшего свои обороты в период пандемии, в теплых странах с комфортным климатом привлекают возможностью физического присутствия без возникновения «обычного» налогового резидентства в условиях отсутствия или низкого подоходного налогообложения.

Налоговое резидентство в отличие от электронного резидентства основано на физическом присутствии, и правительства стран, привлекательных с туристической точки зрения, стремятся создавать благоприятные налоговые условия для людей, работающих удаленно (*remote workers*), или, как их называют, «цифровых кочевников» (*digital nomads*).

Например, Антигуа и Барбуда запустили программу выдачи физическим лицам «визы цифрового кочевника», действующей в течение двух лет. Резидентство цифрового кочевника основано на физическом присутствии лица на островах и позволяет лицу работать удаленно, если оно является, к примеру, наемным работником компании. При этом при подаче заявления на предоставление лицу резидентства «цифрового кочевника» необходимо представить свидетельства наличия работы по найму или осуществления деятельности в качестве самозанятого лица (например, письмо с места работы, расчеты выплаты заработной платы, разрешение на работу). Привлекательность данного режима

заключается в отсутствии индивидуального подоходного налогообложения. При этом физическое лицо потенциально может сохранить свой статус налогового резидента в своей стране. Сохранение статуса налогового резидентства зависит от тех критериев, которые установлены национальным законодательством страны в целях признания лица в качестве налогового резидента.

Недостатком применения такого режима для физических лиц является потенциальная утрата ими налогового резидентства, что может негативно отразиться на фактическом доходе (доходе после уплаты налога). Наличие резидентства «цифрового кочевника» на Антигуа и Барбуде будет свидетельствовать о намерениях лица пребывать в данной стране в течение всего действия визы, что повлечет утрату налогового резидентства в России. Для россиян, выбравших местом своего двухлетнего пребывания острова Антигуа и Барбуда, негативным последствием будет являться удержание российского налога на доходы физических лиц из их зарплаты не по ставке 13% или 15%, применяемой к налоговым резидентам, а по ставке 30%, применяемой в отношении нерезидентов.

Таким образом, практика «цифровых» режимов резидентства в зарубежных странах демонстрирует два подхода: (1) электронное резидентство, не основанное на физическом присутствии и утрате налогового резидентства в своей стране, с правом ведения цифрового бизнеса через компанию – налогового резидента (опыт Эстонии); и (2) налоговое резидентство для «цифровых кочевников» в целях физического присутствия в стране с комфортными климатическими условиями и дистанционным осуществлением работы в своей стране, сопровождаемой потенциальной возможностью утраты налогового резидентства в стране получения доходов от труда или ведения бизнеса (опыт Антигуа и Барбуды). Данные режимы существенно различаются по целям их установления: первый подход используется для вовлечения граждан иных стран в свою экономику и не подразумевает физического присутствия и утраты налогового резидентства соответственно, второй же подход применяется в целях привлечения новых временных «жителей» в отсутствие вовлечения их в свою экономику. Если в первом случае налоговые доходы будут поступать за счет обложения активных и пассивных доходов цифровых компаний, созданных электронными резидентами, то во втором случае казна будет пополняться за счет налогообложения потребления со стороны временно проживающих в соответствующей стране «цифровых кочевников» (в силу того, что в таких странах прямое подоходное налогообложение или не будет происходить, или будет сведено к минимуму).

Электронное налоговое резидентство: перспективы развития

Некоторые страны анонсировали запуск программ по предоставлению электронного налогового резидентства в целях вовлечения иностранных граждан и лиц без гражданства в свою внутреннюю экономическую деятельность без необходимости физического присутствия.

В Верховную Раду Украины был внесен законопроект о внесении изменений в Налоговый кодекс Украины, прописывающий

вающий налогово-правовой статус нового участника налоговых отношений – электронного налогового резидента⁴. Как следует из законопроекта, данный статус может быть предоставлен иностранному гражданину или лицу без гражданства в целях осуществления «цифрового» бизнеса в Украине, не подразумевающая его иммиграции в данную страну. В отличие от Эстонии, создавшей не правовой статус электронного налогового резидента, а скорее статус «цифрового» иммигранта в целях учреждения эстонской компании и проведения всех финансово-хозяйственных операций на территории Эстонии и других стран ЕС через данную компанию, а не от своего лица, Украина следует по пути создания специального налогового режима для электронных налоговых резидентов – физических лиц. В данном случае необходимо понимать мотивацию физического лица для получения им такого статуса. Каковы мотивы физического лица становиться электронным налоговым резидентом страны при наличии возможности учреждения местной компании в определенной стране? Создание преференциального налогового режима в данном случае будет бессмысленным, поскольку лицо, проживая в иностранном государстве, не утрачивает своего «обычного» налогового резидентства. Двусторонние соглашения об избежании двойного налогообложения доходов и капитала, как правило, покрывают только те налоги, которые уплачиваются по общему режиму налогообложения, а электронным налоговым резидентам Украины предлагается уплачивать единый налог по упрощенной системе налогообложения, не покрываемый двусторонними налоговыми соглашениями. Осуществляя активный бизнес в Украине, равно как и в России, физическое лицо, не будучи наемным работником, уплачивает налоги на доходы от такой деятельности в стране своего резидентства, поэтому на сегодняшний день ни Украина, ни Россия не могут заявить своих прав на налоги в отношении таких физических лиц.

Реализация подобных программ, запущенных в одностороннем порядке в условиях традиционных подходов к международному налогообложению физических лиц, покажет свою неэффективность. Эффективное внедрение электронного налогового резидентства возможно только в условиях выработки соответствующего решения на международном уровне. Однако насколько обоснованным видится перенос прав на налогообложение активных доходов физических лиц, осуществляющих свой бизнес в цифровом пространстве, в страны источника активного дохода?

В налогообложении корпоративного бизнеса вопросы переноса прав на налогообложение со страны резидентства на страну источника активного дохода (market state) в отношении цифрового бизнеса, не имеющего физического присутствия в стране оказания услуг или реализации товаров в электронной форме, разрабатываются на уровне Организации экономического сотрудничества и развития

⁴ Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо ведення підприємницької діяльності е-резидентами в Україні. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70217; Электронное резидентство. В Раде зарегистрировали соответствующий законопроект. URL: <https://itc.ua/news/elektronnoe-rezidentstvo-v-rade-zaregistrirovani-sootvetstvuyushhij-zakonoproekt/>

(*Base Erosion and Profit Shifting Project of 2015, Action , Pillar One (the Blueprint of 2020)*), пытаясь пресечь попытки разных стран к принятию односторонних решений путем установления налога на цифровые услуги (*Digital Services Tax*). Возможен ли такой подход к налогообложению физических лиц? Если рассмотреть ситуацию налогообложения доходов физических лиц – блогеров, то, с одной стороны, доходы от оказания ими рекламных услуг потенциально могут достигать внушительных размеров, и страны, в которых находится аудитория, могут понести существенные налоговые потери. С другой стороны, какова экономическая связь между блогером, не проживающим в стране его аудитории, и государством, желающим обложить его доходы? Блогер, как правило, получает доход не от своей аудитории, а от рекламодателей. В таком случае как определить место оказания им услуги? По месту нахождения аудитории или по месту нахождения блогера? Взяв за основу концепцию налога как платы за публичные блага (*the benefits theory*), какое государство создало налогоплательщику условия для извлечения им дохода? Ответ не лежит на поверхности, как это может показаться на первый взгляд, потому как в основе извлечения налогоплательщиком облагаемой экономической выгоды лежит множество факторов. В какой стране он фактически проживает и потребляет публичные блага?

Литература

1. Скрипин В. Электронное резидентство. В Раде зарегистрировали соответствующий законопроект / В. Скрипин // ITC.ua. 2020. 23 октября.
2. Whyte Number of UK Estonian e-residents triples following Brexit / A. Whyte // BNS, ERR News. 2020. 07 February.
3. Cui, W. The Digital Services Tax: A Conceptual Defense / W. Cui // Tax Law Review. 2019. Vol. 73. Iss. 1. P. 69–111.

References

1. Skripin V. Elektronnoe rezidentstvo. V Rade zaregistrovali sootvetstvuyuschiy zakonoproekt [Electronic Residency. The Rada Has Registered the Corresponding Bill] / V. Skripin // ITC.ua. 2020. 23 oktyabrya — ITC.ua. 2020. October 23.
2. Whyte A. Number of UK Estonian E-Residents Triples Following Brexit / A. Whyte // BNS, ERR News. 2020. 07 February.
3. Cui W. The Digital Services Tax: A Conceptual Defense / W. Cui // Tax Law Review. 2019. Vol. 73. Iss. 1. S. 69–111.

Какая страна создала экономические условия для извлечения им облагаемого дохода? На решение вопроса могут повлиять и такие сложные обстоятельства, как получение им публичного образования как основы его дальнейшей экономической деятельности и того, за счет бюджета какой страны им были приобретены его компетенции. Современные внутренние и международные налоговые правила основаны на традиционных налоговых привязках в отношении налогоплательщиков – физических лиц, а все существующие конструкции цифровой миграции пока не способны создать новых экономических привязок в целях налогообложения.

Заключение

В связи с развитием цифровизации законодатель в зарубежных странах вырабатывает интересные фискальные решения на цифровое или физическое привлечение мигрантов в свою страну. Реализация программы электронного резидентства в Эстонии сопровождается ростом бюджетных доходов и развитием экономической деятельности. Вслед за Эстонией отдельные страны стали анонсировать запуск программ электронного налогового резидентства. Однако в условиях сложившегося международного налогообложения доходов физических лиц такие программы покажут свою неэффективность.

НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

МВД России напоминает незаконно находящимся в РФ мигрантам о возможности урегулирования правового положения без применения предусмотренных в таком случае санкций

Сообщается, что в соответствии с Указом Президента РФ от 18.04.2020 № 274 "О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)" иностранным гражданам, находящимся на территории РФ в нарушение установленного миграционным законодательством порядка пребывания, предоставлена возможность урегулировать правовое положение без применения санкций.

На протяжении года МВД России реализуется комплекс мероприятий, направленных на содействие данной категории иностранных граждан в получении документов, необходимых для дальнейшего законного пребывания в РФ и осуществления трудовой деятельности, в том числе путем проведения разъяснительной работы среди иностранцев совместно с дипломатическими миссиями иностранных государств и общественными организациями. Указанные меры действуют до 15 июня 2021 года.

См.: Информация МВД России от 16.04.2021 "Пресс-центр МВД России разъясняет"

DOI: 10.18572/2071-1182-2021-2-31-36

Применение современных методов в исследовании демографических процессов как фактор цифровой трансформации государственного управления в сфере миграции

Зуева Анна Сергеевна,

доцент кафедры компьютерного права и информационной безопасности

Высшей школы государственного аудита МГУ имени М.В. Ломоносова,

доцент кафедры государственного финансового контроля и казначейского дела

Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,

кандидат экономических наук, доцент

zueva@audit.msu.ru

Целью исследования является определение взаимосвязи изменений, происходящих в научной среде с процессом принятия управленческих решений правительствами государств в области миграции.

С 2017 г. европейскими демографами начал применяться новый **метод исследования** — цифровая демография. Данный метод позволяет путем изучения цифровых следов анализировать поведение мигрантов, миграционные потоки, выработать рекомендации в части касающихся принятия управленческих решений в области реализации национальной миграционной политики. Описанию данного метода посвящена данная работа.

Выводы: автором изучено влияние цифровизации на миграционные процессы. Разработаны рекомендации по применению метода цифровой демографии в области развития цифровой трансформации государственного управления в сфере миграции.

Ключевые слова: информационное общество, информационные технологии, миграция, социальные сети, цифровизация, цифровая демография.

The Application of Modern Methods to the Study of Demographic Processes as a Factor of the Digital Transformation of Public Administration in the Migration Sector

Zueva Anna S.

Associate Professor of the Department of Computer Law

and Information Security of the Higher School of State Audit of the Lomonosov MSU

Associate Professor of the Department of State Financial Control

and Treasury of the Financial University under the Government of the Russian Federation

PhD (Economics), Associate Professor

The **purpose** of the study is to determine the relationship of changes occurring in the scientific environment with the process of making managerial decisions of state governments in the field of migration.

Since 2017, European demographers have started using a new **research method** — digital demography. This method makes it possible to analyze the behavior of migrants, migration flows, and to develop recommendations in terms of making managerial decisions in the implementation of the national migration policy by studying digital traces. This paper is devoted to the description of this method.

Conclusion: the author has studied the impact of digitalization on migration processes. Recommendations on the application of the digital demography method in the development of digital transformation of public administration in the field of migration are developed.

Keywords: information society, information technologies, migration, social networks, digitalization, digital demography.

Введение

Существующие исследования в области изучения влияния информационных технологий на демографические процессы в подавляющих случаях имеют негативный уклон. Часть ученых рассматривает роль информационного общества в трансформации миграции с двух сторон, анализируя положительные и отрицательные стороны. Практически отсутствуют работы, обосновывающие цифровизацию как фактор демографического развития.

Вместе с тем появление такого нового метода в науке демография как «цифровая демография» позволяет более глубоко изучить миграционные процессы, а результаты таких

исследований способствуют повышению информированности правительств государств и эффективности принимаемых управленческих решений в сфере миграционной политики.

Литературный обзор

По мнению социологов и демографов, наибольшее влияние на информационное общество оказывает такой демографический процесс как миграция.

В частности, **Мануэль Кастельс** в своем исследовании под названием «**Информационная эпоха: экономика, общество и культура**» дал оценку влияния нового общества на демографические процессы: рождаемость, миграцию.

Так, ученый сделал вывод, что «не существует систематического структурного соотношения между распространением информационных технологий и эволюцией уровня занятости в целом по экономике»¹. Он обосновал отсутствие зависимости эволюции уровня занятости от демографических данных и прогнозируемого темпа распространения информационной технологии. В большей степени, по его мнению, занятость зависит «от детерминированных решений об использовании технологии, от иммиграционной политики, от эволюции семьи, от институционального распределения рабочего времени в жизненном цикле и от новой системы отношений в промышленности»².

Э. Гидденс в работе «Неспокойный и могущественный континент: что ждет Европу в будущем?» отмечал, что современное информационное общество формирует новые условия миграционных процессов. Миграция приобретает новые формы – электронные и дистанционные. Благодаря цифровым технологиям большинство людей ежедневно соприкасается с множеством культур и мнений. «Расстояние впредь не препятствует коммуникации, что обязано колоссальному росту компьютерных мощностей. Первый смартфон появился на рынке около десяти лет назад. Сегодня в мире насчитывается 2,5 миллиарда смартфонов и вдвое больше мобильных телефонов в целом. Смартфон обладает более мощным процессором, чем суперкомпьютер пятнадцатилетней давности. У физической миграции много разных форм, но обычно в ней есть глобальная составляющая. Например, около двух миллионов филиппинцев живут и работают в других странах мира. Подавляющее большинство из них составляют женщины и дети. Они применяют цифровые средства для связи с семьями – супругами и другими родственниками, разбросанными по всему миру»³.

П.Дж. Бьюкинен в своих трудах «Смерть Запада» и «Самоубийство сверхдержавы» отмечал губительное влияние массовых коммуникаций и развивающейся миграции в целом на западную цивилизацию⁴.

Материалы и методы

Наука демография, и миграциология в частности, развивается под влиянием новых технологий. Трансформировались технологии сбора, хранения, обработки и производства статистики о народонаселении, появляется новый инструментарий в проведении научно-исследовательских работ, получающиеся выводы становятся более точными. Формирование электронных систем обработки больших данных позволяет применять инновационные статистические методы исследования демографических процессов. Изменился подход к обеспечению доступа к информации и распространению данных. Общемировым трендом признано открытие доступа к деперсонифицированной информации

о деятельности государственных органов, в том числе осуществляющих статистический учет населения, которое было провозглашено Резолюцией Совета Европы в 1983 г.

В последние годы широкое применение получает цифровая миграция, т.е. изучение миграционных процессов путем анализа поведения мигрантов в сети Интернет. Наибольшую активность в данной сфере проявляет Институт Демографических исследований Макса Планка (Германия). В этой организации с 2017 г. функционирует Лаборатория цифровой и расчетной демографии, в стенах которой уже проведено несколько исследований миграционных процессов в США посредством изучения IP-адресов пользователей почтового агрегатора Yahoo.

Понятие «цифровая демография» чаще встречается в иностранных источниках, нежели в отечественных. Тем не менее отсутствует единый подход в определении данного понятия. С одной стороны, цифровая демография – это абсолютное количество или процентная доля населения, имеющего доступ к информационно-коммуникационным технологиям и сети Интернет. Данное определение сформулировал канадский профессор К. Кунео. С другой стороны, цифровая демография представляется как исследование демографических процессов с применением информационных технологий.

Распространение цифровых технологий и расширение доступа к Интернету способствовали получению и накоплению беспрецедентного количества данных о поведении человека. Демографы, которые давно интересуются вопросами, связанными с данными и их качеством, находятся в идеальном положении для того, чтобы осмыслить эту новую информацию.

На рубеже второго и третьего тысячелетия трансформировались технологии сбора, хранения, обработки и производства информации о народонаселении, как в целом, так и о миграционном движении российского населения, в частности. Отметим, что даже с учетом всех просчетов в собираемых официальными органами, Росстатом в частности, данных о различных типах и видах миграции населения, у науки миграциологии в первую очередь появляется новый инструментарий в проведении научно-исследовательских работ. Методологически можно уже прокомментировать объективность и субъективность получающихся с использованием информационных технологий выводов о характере развития миграции и ее влиянии на другие демографические, а также социально-экономические и социально-демографические процессы. Иными словами – получаемые выводы становятся более точными. Поскольку формирование электронных систем обработки больших данных позволяет применять инновационные статистические методы исследования демографических процессов как вообще, так и относительно миграции – в особенности.

С развитием социальных сетей население стало более подвижным. Именно через социальные сети мигранты и беженцы из стран Северной Африки, Южной Азии и Ближнего Востока координировали свои действия при переселении в Европу в 2015 г. За этот год в Европейский Союз прибыло, по экспертным оценкам, до 1,8 миллиона нелегальных мигран-

¹ Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М., 1998. С. 254.

² Там же.

³ Гидденс, Энтони. Неспокойный и могущественный континент: что ждет Европу в будущем? / пер. с англ. А. Матвеевко, М. Бендет. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015.

⁴ См.: Бьюкинен П.Дж. Смерть Запада. М.: Художественная литература, 2020. С. 202; Его же. Самоубийство сверхдержавы. М.: АСТ, 2011. С. 472.

тов, по сравнению с 2014 г. миграционный прирост составил 643%, что вызвало европейский миграционный кризис⁵.

С ростом интенсивности миграционных потоков в современных условиях возникает проблема распространения цифрового неравенства (цифрового разрыва, digital divide) между мигрантами и коренным населением принимающих стран (стран-реципиентов).

Под цифровым неравенством (цифровым разрывом) понимается разрыв между индивидуумами, предприятиями, географическими зонами относительно использования ими информационных телекоммуникационных технологий, и в частности Интернета, для широкого спектра действий.

Данное понятие применяется как в отношении разных стран, так и применительно к отличающимся возможностям отдельных слоев населения одного государства.

ООН ежегодно публикует отчет о распространении сети Интернет в странах мира. В 2018 г. по степени распространения сети Интернет на первом месте была Южная Корея, а на последнем Либерия. По данному рейтингу наблюдается четкая градация между развитыми странами и странами с формирующимся рынком.

При этом в рамках современной концепции информационного общества свободный обмен информацией является неотъемлемым условием преодоления нищеты и неравенства.

В широком смысле под цифровым неравенством понимается ограничение возможностей отдельных социальных групп из-за отсутствия доступа к современным технологиям коммуникации.

В качестве такой социальной группы, чаще всего попадающей под информационную дискриминацию, выступают мигранты. Не имея доступа к Интернету, будучи ограниченными в использовании телефонной связи, они не могут найти работу, налаживать социальные связи, участвовать в культурном обмене.

Самым отрицательным последствием такого разрыва становится дефицит (ограничение) доступа мигрантов к актуальной информации. С развитием информационных технологий правительства большинства государств активнее начинают предоставлять услуги в электронной форме. Мигрантам, а в особенности – вынужденным или беженцам, с учетом трудностей доступа в сеть Интернет, сложно получать элементарные государственные услуги. Кроме того, с распространением цифровой экономики социальные выплаты мигрантам также могут производиться только в электронном виде. Однако беженец не имеет всех документов, он не может по действующему законодательству открыть счет в банке и соответственно получить деньги на банковскую карту. Данная проблема особенно остро обозначилась в Европе в 2014–2015 гг., во время миграционного кризиса.

В этой связи является актуальным исследование темы влияния цифровизации на миграцию, а также поиск путей решения возникающих негативных последствий.

В современном информационном обществе появляются новые виды мотиваций мигрантов. Формирование

⁵ Миграционный кризис в Европе в цифрах и графиках. BBC. Русская служба. URL: https://www.bbc.com/russian/international/2016/02/160219_migrant_crisis_charts (дата обращения: 14.04.2021).

миграционных намерений оказывается под влиянием информационных технологий. Если еще в XX в. будущий мигрант принимал решение о переезде в другой регион или страну, основываясь на полученной информации от родственников, из средств массовой информации (газет, телевидения), то сегодня он руководствуется информацией, получаемой из сети Интернет.

В 2019 г. на различных научных конференциях и форумах были представлены методы изучения мобильности и миграции с использованием информационных следов, оставляемых в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Д. Йылдыз с коллегами из Центра демографии и глобального человеческого капитала им. Витгенштейна предложил байесовскую вероятностную иерархическую модель для объединения традиционных источников статистической информации (таких как Евростат, обследование рабочей силы ЕС, перепись населения и жилищного фонда) и данных о миграции в социальных сетях (Facebook) в период с 2011 по 2018 г. Цель их исследования состояла в том, чтобы дать оценку истинных двусторонних запасов мобильности трудоспособного возраста в ЕС.

А. Эбру (университет Боккони) представил анализ потенциала построения прогнозов на базе данных поисковой системы Google (т.е. поисковых запросов Google для названий провинций) для наблюдения за перемещением сирийских беженцев, находящихся под временной защитой в Турции. Кроме того, они изучили временной лаг между потенциальным изменением данных поиска Google и фактическим изменением, которое появляется в официальных отчетах. Некоторые из предварительных результатов показали, что поисковые запросы, сделанные в Сирии для названий провинций на турецком языке, были сильно значимыми (но не на арабском языке), а также положительный и значительный эффект между частотой поиска в Турции и количеством сирийских беженцев.

Используя цифровой след потенциальных мигрантов в Google (индексы поиска Google в Аргентине, Колумбии и Венесуэле в период с 2007 по 2016 г.), Х. Галеано (Centre d'Estudis Demogràfics) исследовал, можно ли спрогнозировать переезд латиноамериканцев в Испанию. Полученные результаты показали, что анализ корреляции между записями и поисковыми индексами может быть очень полезен для прогнозирования тенденций. Но если в случае Венесуэлы поисковый индекс Google Trends внес незначительный вклад в улучшение прогнозных данных, то в случае Аргентины и Колумбии добавление индекса влечет за собой недооценку прогнозируемых потоков по отношению к традиционным способам социологического исследования.

Начаттер Сингх – Nachatter Singh (Centre d'Estudis Demogràfics) также использовал Facebook для определения мобильности высококвалифицированных иммигрантов по полу из индийских и южносахарских африканских диаспор в сравнении с глобальной миграционной базой данных Организации Объединенных Наций. Результаты показали некоторые преимущества, такие как бесплатный доступ к значительному количеству информации о социально-демографических характеристиках активных пользователей.

Г. Чи (Пенсильванский государственный университет) в своих работах описывает, как получить данные о миграции, например, путем сравнения оценок миграции из файлов налоговых деклараций налоговой службы США (IRS) с данными Twitter, а также проблемы использования Twitter для этой цели. Результаты исследования Г. Чи показали, что в некоторых случаях данные из Twitter могут использоваться для построения прогнозов для IRS.

Вместе с тем большим недостатком таких исследований остается дезинформация со стороны пользователей сети Интернет и ограничение исследовательских возможностей с точки зрения возраста.

Результаты

В современном информационном обществе появляются новые виды мотиваций мигрантов. Формирование миграционных намерений оказывается под влиянием информационных технологий. Если еще в XX в. будущий мигрант принимал решение о переезде в другой регион или страну, основываясь на полученной информации от родственников, средств массовой информации (газет, телевидения), то сегодня он руководствуется информацией, получаемой из сети Интернет.

Активное использование информационных технологий в сфере обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственной власти позволяет государству проводить профилактику мошеннических действий в отношении лиц, пользующихся правовой безграмотностью мигрантов. Частные лица предлагают мигрантам платные информационные услуги, которые иностранные граждане могут получить бесплатно. Например, список лиц, которым въезд на территорию России запрещен, на официальном сайте МВД России. Иностранцам и лицам без гражданства, приехавшим в Российскую Федерацию, сложно сориентироваться в обилии нормативных правовых актов в области миграции. Правовая безграмотность и неинформированность мигрантов зачастую становится причиной их негативного – иными словами, девиантного – поведения и виктимизации. В этой связи необходима более активная популяризация миграционной политики среди мигрантов, качественная деятельность по их информированию. Для этого прежде всего необходимо определить наиболее часто встречающиеся проблемы мигрантов в рамках соблюдения миграционного законодательства. Используя Интернет, технологии, следует проанализировать запросы на поисковых сайтах по тематике «миграция». Например, И.В. Потапенкова в этой связи предложила «проводить мониторинг предложений рынка частных услуг в сфере миграции, поскольку он отражает запросы иностранных граждан, которые в большей части следуют от низкой правовой осведомленности». Карьерные агентства, ориентированные на трудоустройство за рубежом, также должны быть рассмотрены с точки зрения выполняемых ими функций под углом зрения интересов мигрантов.

Д. Альбурес-Гутьеррес, С. Ареф, С. Хиль-Клавель, А. Гроув, Д.В. Неграйя, Э. Загени выделяют три способа, с помощью которых революция данных создала новые источники для демографических исследований. Они рассматривают уникальные технические и этические проблемы, связанные с этими источниками данных, обеспечивающих понимание исторической и современной демографической динамики во всем мире⁶.

Как уже было отмечено ранее, информационное общество оказывает влияние на миграцию. Причем изменения происходят на каждом этапе миграционного процесса: трансформируется мотивация будущего мигранта, автоматизируется (с применением государственного регулирования и саморегулирования) порядок пересечения административных и государственных границ мигрантами, создаются новые технологические условия для интеграции и адаптации мигрантов. Также процесс внедрения во все сферы жизни российского общества цифровизации оказывает необратимое влияние на миграцию как науку с теоретической точки зрения. Применение новых информационных технологий в обработке демографических и миграционных данных позволяет не только использовать принципиально новые возможности их массового изучения, применять новые методики, т.е. совершенствовать с количественной точки зрения. Но одновременно не менее существенно позволяет менять качественный уровень исследования различных миграционных потоков. Поскольку «раздвигает» границы человеческого знания и подразумевает внедрение новых и методологических подходов, позволяет делать выводы о состоянии миграции, прогнозировать миграционные потоки, формировать управленческие рекомендации по контролю за миграционными процессами на всех его трех стадиях.

В 2017 г. в Австралии прошла конференция по цифровой демографии, результатом которой стало издание первого в мире учебного пособия «Цифровая демография». Ее авторы, сотрудник Катарского компьютерного исследовательского института (Катар) Б. Стейт и профессор Стэнфордского университета (США) И. Вебер, отметили, что цифровая демография необходима современной науке демографии с целью проведения уточнения или применения альтернативного метода статистического учета миграционных процессов. При этом авторы отмечают, что если для подсчета рождаемости и смертности в мире есть единые подходы, то относительно такого демографического процесса как миграция разные государства применяют разные методики. Эти методики отличаются, начиная от несогласованности официальных определений в разных странах и заканчивая трудностями количественной оценки незаконной миграции. Кроме того, не всегда существующая система контроля передвижения людей через границу обеспечивает полный пограничный учет. В этой связи возникают проблемы с оценкой нелегальной миграции. Поэтому в современных условиях цифровые методы, электронные источники, Большие данные, социальные сети, сведения из журналов веб-поиска позволяют решить проблемы классической демографии путем совершенствования существующих методов статистического учета, а также содействия новой статистической информации «путем обеспечения контекста, связанного с факторами демографических изменений»⁷.

Таким образом, цифровая демография – это современное направление развития классической демографии с применением инновационных методов сбора данных в сети Интернет, начиная от **гео-тегированных твитов** (geo-tagged tweets) и заканчивая **онлайн-генеалогией** (online genealogy).

Smart Statistics for Smart Applications. Book of short papers of the SIS 2019 (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, June 18 – June 21, 2019) / eds. by G. Arbia, S. Peluso, A. Pini, G. Rivellini. Italia : Pearson, 2019.

⁷ State B., Veber I. Digitak demography. 2017.

⁶ Alburez-Gutierrez, D. Demography in the Digital Era: New Data Sources for Population Research / D. Alburez-Gutierrez, S. Aref, S. Gil-Clavel [et al.] //

Цифровые следы из социальных сетей

Около половины населения земного шара являются активными пользователями Интернета, и многие из них используют социальные медиа-платформы, такие как FB и Twitter⁸. Демографическая информация о пользователях этих платформ может быть использована для своевременного проведения демографических исследований. Данные социальных сетей также могут быть использованы для изучения популяций, которые в противном случае оставались бы полностью недостижимыми⁹. Исследователи разрабатывают **прикладные программные интерфейсы (API)** институциональных платформ, которые используются в рекламных целях. FB Marketing API предоставляет доступ к агрегированным данным о населении (например, количество пользователей FB в разбивке по полу и возрасту в данной стране, разделяющих определенные интересы), но не к данным о пользователях индивидуального уровня. К сожалению, FB не предоставляет подробных сведений о том, как оцениваются эти совокупные показатели (например, как классифицируются пользователи в соответствии с их интересами, поведением и демографическими характеристиками). Twitter, в дополнение к маркетинговому API для сводной информации агрегированного уровня, позволяет исследователям запрашивать данные индивидуального уровня из «публичных твитов» (т.е. твиты, не защищенные пользователем)¹⁰. Таким образом, демографы могут получить доступ к информации, которой пользователи согласились поделиться, включая текст и изображения из твитов, имена пользователей и места расположения твитов. Наличие доступа к постам в Твиттере на индивидуальном уровне дает исследователям свободу разрабатывать и тестировать различные модели и алгоритмы, используя первичные данные. Предыдущие исследования концептуализировали демографические процессы. Данные ФБ были использованы для изучения доступа к цифровым технологиям¹¹, культурной ассимиляции иммигрантов¹² и оценки численности мигрантов¹³. Данные Twitter используются для изучения миграционных потоков¹⁴, мони-

торинга здоровья населения¹⁵. Использование данных FB и Twitter имеет явные преимущества, но и важные недостатки. Заметным ограничением является то, что данные социальных сетей, как правило, не являются репрезентативными для всего населения. Недавние исследования попытались преодолеть это ограничение, объединив данные социальных сетей, статистические модели и репрезентативные опросы¹⁶. Еще одним ограничением является отсутствие индивидуальных демографических данных для пользователей Twitter. Исследования позволили устранить это ограничение, используя методы распознавания образов для определения демографических характеристик пользователей¹⁷. Тем не менее использование этого нового источника данных дает явные преимущества. Например, демографы и социологи смогли охватить и изучить новые популяции, а статистики и компьютерщики получили возможность протестировать новые модели и алгоритмы. Несмотря на эти примеры, он создал исследовательские возможности, которые были невообразимы, когда впервые были задуманы платформы социальных сетей, более 20 лет назад.

Таким образом, технологические достижения создают новые возможности для коммуникации и используются в качестве инструментов для получения и обмена информацией, а также для приобретения навыков, необходимых для участия в глобальной экономике¹⁸. В этой связи цифровизация в современных условиях оказывает существенное влияние на миграцию. С одной стороны, это влияние выражается в изменении процесса перемещения, переселения людей в пространстве за определенный период времени. Изменения происходят на каждом этапе миграционного процесса: трансформируется мотивация будущего мигранта, автоматизируется (с применением государственного регулирования и саморегулирования) порядок пересечения административных и государственных границ мигрантами, создаются новые технологические условия для интеграции и адаптации мигрантов. С другой стороны, цифровизация оказывает необратимое влияние на демографию как науку. Применение новых информационных технологий в обработке демографических и миграционных данных позволяет делать выводы о состоянии миграции, прогнозировать миграционные потоки, формировать управленческие рекомендации по контролю за миграционными процессами.

⁸ ITU: Committed to connecting the world. URL: www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx (дата обращения: 17.04.2020).

⁹ Pötzschke, S., Braun, M. Migrant Sampling Using Facebook Advertisements: A Case Study of Polish Migrants in Four European Countries // *Social Science Computer Review*. 2017. Vol. 35. Iss. 5. P. 633–653.

¹⁰ URL: help.twitter.com/en/safety-and-security/public-and-protected-tweets

¹¹ См.: Fatehikia, M., Kashyap, R., Weber, I. Using Facebook at data to track the global digital gender gap // *World Development*. 2018. Vol. 107. P. 189–209; Garcia, D., Kassa, Y.M., Cuevas, A., Cebrian, M [et al.]. Analyzing gender inequality through large-scale Facebook advertising data // *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2018. Vol. 115. Iss. 27. P. 6958–6963.

¹² Dubois, A., Zagheni, E., Garimella, K., Weber, I. Studying migrant assimilation through Facebook interests // *Social Informatics, Lecture Notes in Computer Science: 10th International Conference (Saint Petersburg, Russia, September 25–28, 2018)* / eds. by S. Staab, O. Koltsova, D.I. Ignatov. Springer International Publishing (2018). Part II. Springer, 2018. P. 51–60.

¹³ Zagheni, E., Weber, I., Gummadi, K. Leveraging Facebook's advertising platform to monitor stocks of migrants // *Population and Development Review*. 2017. Vol. 43. Iss. 4. P. 721–734.

¹⁴ Zagheni, E., Garimella, V.R.K., Weber, I., State, B. Inferring international and internal migration patterns from Twitter data // *WWW '14 Companion*:

Proceedings of the 23rd International Conference on World Wide Web (Seoul Korea, April, 2014). New York NY United States: Association for Computing Machinery, 2014. P. 439–444. URL: <https://doi.org/10.1145/2567948.2576930>

¹⁵ Gauvin, H., Moreau, C., Lefebvre, J.F., Laprise, C. [et al.] Genome-wide patterns of identity-by-descent sharing in the French Canadian founder population // *European Journal of Human Genetics*. 2014. Vol. 22. Iss. 6. P. 814–821.

¹⁶ См.: Zagheni, E., Weber, I. Demographic research with non-representative internet data // *International Journal of Manpower*. 2015. Vol. 36 (1). P. 13–25; Zagheni, E., Weber, I., Gummadi, K. Leveraging Facebook's advertising platform to monitor stocks of migrants // *Population and Development Review*. 2017. Vol. 43. Iss. 4. P. 721–734.

¹⁷ Yildiz, D., Munson, J., Vitali, A., Tinati, R. [et al.]. Using Twitter data for demographic research // *Demographic Research*. 2017. Vol. 37. Iss. 46. P. 1477–1514.

¹⁸ *Americas quarterly*. URL: <https://www.americasquarterly.org/warschau> (дата обращения: 14.04.2020).

Литература

1. Бьюкинен П.Дж. Самоубийство сверхдержавы / П.Дж. Бьюкинен. Москва : АСТ, 2011. 472 с.
2. Бьюкинен П.Дж. Смерть Запада / П.Дж. Бьюкинен. Москва : Художественная литература, 2020. 202 с.
3. Гидденс Э. Непokoйный и могущественный континент: что ждет Европу в будущем? / Э. Гидденс ; перевод с английского А. Матвеенко, М. Бендет. Москва : Дело ; РАНХиГС, 2015. 240 с.
4. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс ; перевод с английского под научной редакцией О.И. Шкаратана. Москва, 2000. 608 с.
5. Alburez-Gutierrez, D. Demography in the Digital Era: New Data Sources for Population Research / D. Alburez-Gutierrez, S. Aref, S. Gil-Clavel [et al.] // Smart Statistics for Smart Applications. Book of short papers of the SIS 2019 (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, June 18 — June 21, 2019) / eds. by G. Arbia, S. Peluso, A. Pini, G. Rivellini. Italia : Pearson, 2019. 1200 p.
6. Dubois, A. Studying migrant assimilation through Facebook interests / A. Dubois, E. Zagheni, K. Garimella, I. Weber // Social Informatics, Lecture Notes in Computer Science : 10th International Conference (Saint Petersburg, Russia, September 25–28, 2018) / eds. by S. Staab, O. Koltsova, D.I. Ignatov. Springer International Publishing (2018). Part II. Springer, 2018. P. 51–60.
7. Fatehka, M. Using Facebook at data to track the global digital gender gap / M. Fatehka, R. Kashyap, I. Weber // World Development. 2018. Vol. 107. P. 189–209.
8. Garcia, D. Analyzing gender inequality through large-scale Facebook advertising data / D. Garcia, Y.M. Kassa, A. Cuevas [et al.] // Proceedings of the National Academy of Sciences. 2018. Vol. 115. Iss. 27. P. 6958–6963.
9. Gauvin, H. Genome-wide patterns of identity-by-descent sharing in the French Canadian founder population / H. Gauvin, C. Moreau, J.F. Lefebvre [et al.] // European Journal of Human Genetics. 2014. Vol. 22. Iss. 6. P. 814–821.
10. Pötzschke, S. Migrant Sampling Using Facebook Advertisements: A Case Study of Polish Migrants in Four European Countries / S. Pötzschke, M. Braun // Social Science Computer Review. 2017. Vol. 35. Iss. 5. P. 633–653.
11. State, B. Digital demography / B. State, I. Veber // WWW '17 Companion: Proceedings of the 26th International Conference on World Wide Web Companion. Republic and Canton of Geneva Switzerland : International World Wide Web Conferences Steering Committee, 2017. P. 935–939. URL: <https://doi.org/10.1145/3041021.3051104>
12. Yildiz, D. Using Twitter data for demographic research / D. Yildiz, J. Munson, A. Vitali [et al.] // Demographic Research. 2017. Vol. 37. Iss. 46. P. 1477–1514.
13. Zagheni, E. Inferring international and internal migration patterns from Twitter data / E. Zagheni, V.R.K. Garimella, I. Weber, B. State // WWW '14 Companion: Proceedings of the 23rd International Conference on World Wide Web (Seoul Korea, April, 2014). New York NY United States : Association for Computing Machinery, 2014. P. 439–444. URL: <https://doi.org/10.1145/2567948.2576930>
14. Zagheni, E., Weber, I., Gummadi, K. Leveraging Facebook's advertising platform to monitor stocks of migrants / E. Zagheni, I. Weber, K. Gummadi // Population and Development Review. 2017. Vol. 43. Iss. 4. P. 721–734.

References

1. Buchanan P.J. Samoubiystvo sverkhderzhavy' [Suicide of a Superpower] / P.J. Buchanan. Moskva : AST — Moscow : AST, 2011. 472 s.
2. Buchanan P.J. Smert Zapada [The Death of the West] / P.J. Buchanan. Moskva : Khudozhestvennaya literatura — Moscow : Fiction, 2020. 202 s.
3. Giddens A. Nespokoynyy i moguschestvennyy kontinent: chto zhdet Evropu v buduschem? [Turbulent and Mighty Continent: What Future for Europe?] / A. Giddens ; perevod s angliyskogo A. Matveenko, M. Bendet — translated from English by A. Matveenko, M. Bendet. Moskva : Delo ; RANKHIGS — Moscow : Business ; RANEP, 2015. 240 s.
4. Castells M. Informatsionnaya epokha: ekonomika, obschestvo i kultura [The Information Age: Economy, Society and Culture] / M. Castells ; perevod s angliyskogo pod nauchnoy redaktsiey O.I. Shkaratana — translated from English and scientific editing by O.I. Shkaratana. Moskva — Moscow, 2000. 608 s.
5. Alburez-Gutierrez D. Demography in the Digital Era: New Data Sources for Population Research / D. Alburez-Gutierrez, S. Aref, S. Gil-Clavel [et al.] // Smart Statistics for Smart Applications. Book of short papers of the SIS 2019 (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, June 18 — June 21, 2019) / eds. by G. Arbia, S. Peluso, A. Pini, G. Rivellini. Italia : Pearson, 2019. 1200 s.
6. Dubois A. Studying Migrant Assimilation through Facebook Interests / A. Dubois, E. Zagheni, K. Garimella, I. Weber // Social Informatics, Lecture Notes in Computer Science : 10th International Conference (Saint Petersburg, Russia, September 25–28, 2018) / eds. by S. Staab, O. Koltsova, D.I. Ignatov. Springer International Publishing (2018). Part II. Springer, 2018. S. 51–60.
7. Fatehka M. Using Facebook at Data to Track the Global Digital Gender Gap / M. Fatehka, R. Kashyap, I. Weber // World Development. 2018. Vol. 107. S. 189–209.
8. Garcia D. Analyzing Gender Inequality through Large-Scale Facebook Advertising Data / D. Garcia, Y.M. Kassa, A. Cuevas [et al.] // Proceedings of the National Academy of Sciences. 2018. Vol. 115. Iss. 27. S. 6958–6963.
9. Gauvin H. Genome-Wide Patterns of Identity-by-Descent Sharing in the French Canadian Founder Population / H. Gauvin, C. Moreau, J.F. Lefebvre [et al.] // European Journal of Human Genetics. 2014. Vol. 22. Iss. 6. S. 814–821.
10. Pötzschke S. Migrant Sampling Using Facebook Advertisements: A Case Study of Polish Migrants in Four European Countries / S. Pötzschke, M. Braun // Social Science Computer Review. 2017. Vol. 35. Iss. 5. S. 633–653.
11. State B. Digital Demography / B. State, I. Veber // WWW '17 Companion: Proceedings of the 26th International Conference on World Wide Web Companion. Republic and Canton of Geneva Switzerland : International World Wide Web Conferences Steering Committee, 2017. S. 935–939. URL: <https://doi.org/10.1145/3041021.3051104>
12. Yildiz D. Using Twitter Data for Demographic Research / D. Yildiz, J. Munson, A. Vitali [et al.] // Demographic Research. 2017. Vol. 37. Iss. 46. S. 1477–1514.
13. Zagheni E. Inferring International and Internal Migration Patterns from Twitter Data / E. Zagheni, V.R.K. Garimella, I. Weber, B. State // WWW '14 Companion: Proceedings of the 23rd International Conference on World Wide Web (Seoul Korea, April, 2014). New York NY United States : Association for Computing Machinery, 2014. S. 439–444. URL: <https://doi.org/10.1145/2567948.2576930>
14. Zagheni E., Weber I., Gummadi K. Leveraging Facebook's Advertising Platform to Monitor Stocks of Migrants / E. Zagheni, I. Weber, K. Gummadi // Population and Development Review. 2017. Vol. 43. Iss. 4. S. 721–734.

DOI: 10.18572/2071-1182-2021-2-37-40

Прокурорский надзор в сфере незаконной миграции: теория и практика

Хода Вероника Дмитриевна

аспирант кафедры экономических и финансовых расследований

Высшей школы государственного аудита МГУ имени М.В. Ломоносова

veronikahoda@mail.ru

Цель: цель настоящей статьи состоит в выявлении ключевых особенностей прокурорского надзора в сфере незаконной миграции, которые приписываются данной деятельности в теории, а также проявляются на практике.

Методы: представлены как общенаучными, так и специальными методами. К числу общенаучных методов, в частности, можно отнести: анализ, синтез, индуктивно-дедуктивный метод и др. Среди специальных методов исследования можно выделить: метод анализа нормативно-правовых актов, метод анализа правоприменительной практики, метод системного анализа и др.

Результаты: по итогам проведенного анализа были сформулированы наиболее концептуальные задачи по повышению эффективности прокурорского надзора в сфере миграционных правоотношений на современном этапе в России.

Выводы: наличие существенных проблем с соблюдением законности в сфере миграции предполагает принятие дополнительных мер, которые должны быть нацелены на усиление эффективности прокурорского надзора за соблюдением миграционного законодательства Российской Федерации. В частности, подобными мерами могут стать: повышение уровня информационно-аналитического и методического обеспечения мероприятий, проводимых в рамках данной разновидности прокурорского надзора; а также расширение и углубление сотрудничества органов прокуратуры с общественными объединениями, осуществляющими противодействие незаконной миграции.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, нелегальная миграция, миграционные процессы, миграционная политика, преступность мигрантов, криминогенная обстановка.

Prosecutor's Supervision over Illegal Migration: The Theory and Practice

Khoda Veronika D.

Postgraduate Student of the Department of Economic and Financial Investigations

of the Higher School of State Audit of the Lomonosov MSU

Purpose: the purpose of this article is to identify the key features of prosecutorial supervision in the field of illegal migration, which are attributed to this activity in theory, and also manifested in practice.

Methods: presented by both general scientific and special methods. General scientific methods, in particular, include: analysis, synthesis, inductive-deductive method, etc. Among the special research methods, one can single out: the method of analyzing normative legal acts, the method of analyzing law enforcement practice, the method of system analysis, etc.

Findings: based on the results of the analysis, the most conceptual tasks were formulated to improve the efficiency of prosecutorial supervision in the field of migration legal relations at the present stage in Russia.

Conclusions: the presence of significant problems with the observance of the rule of law in the field of migration presupposes the adoption of additional measures, which should be aimed at strengthening the effectiveness of the prosecutor's supervision over the observance of the migration legislation of the Russian Federation. In particular, such measures can be: increasing the level of information, analytical and methodological support of activities carried out within the framework of this type of prosecutor's supervision; as well as the expansion and deepening of cooperation between the prosecutor's office and public associations that counter illegal migration.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor's supervision, illegal migration, migration processes, migration policy, crime of migrants, criminality.

Введение

Незаконная миграция представляет собой комплексное негативное социально-экономическое явление, следствиями которого являются рост криминогенной обстановки, усиление межэтнической напряженности и другие вредоносные явления. Одной из наиболее эффективных мер реагирования государства на преступления данной направленности является организация эффективного прокурорского надзора за соблюдением миграционного законодательства. Однако в настоящее время данная категория прокурорского надзора нуждается в серьезном реформировании для соответствия своим ключевым задачам.

Материалы и методы

Миграционные процессы являются весомым фактором, оказывающим существенное влияние на социально-экономи-

ческое развитие Российской Федерации (далее также – РФ). В соответствии с положениями Концепции государственной миграционной политики России на период до 2025 г. миграционные потоки являются одним из основных источников роста численности населения РФ, а привлечение граждан иностранных государств, желающих применить свой труд на территории РФ в сферах, в которых это необходимо национальной экономике, является залогом ее устойчивого развития¹.

Вместе с тем объективные факты говорят о том, что миграционное законодательство РФ является несовершенным и не отвечает задачам социально-экономического развития страны: оно фактически поощряет привлечение временных иностранных трудовых ресурсов и не содержит норм, нацеленных на ускорение адаптации и интеграции мигрантов

¹ Концепция государственной миграционной политики России на период до 2025 года // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

в российское общество. Одним из наиболее ярких свидетельств проблем в миграционной сфере является большое количество нелегальных мигрантов, проживающих в РФ. Так, каждый год в Российской Федерации, по различным источникам, от 3 до 5 млн иностранных граждан занимаются нелегальной трудовой деятельностью².

Литературный обзор

Нелегальные и неконтролируемые миграционные процессы влекут за собой ряд негативных социально-экономических последствий:

1. Нелегальная миграция осложняет криминогенную обстановку и порождает рост преступности. Незаконная миграция является одним из ключевых факторов роста теневого сектора экономики, так как нелегальные сотрудники по понятным причинам не платят налоги в бюджетную систему РФ. Нелегальные мигранты имеют тенденцию самоорганизовываться в мощные национальные диаспоры, которые создают практически неконтролируемый рынок товаров и услуг. В ходе функционирования этих теневых рынков происходит отток денежных средств из экономики РФ в экономики стран – источников мигрантов.

2. Незаконная миграция является мощным коррупциогенным фактором. Крупные объемы слабо контролируемых денежных средств, обращающиеся в сфере ввоза нелегальных мигрантов, выступают в качестве опасного разлагающего фактора и служат драйвером коррупции среди сотрудников пограничных и таможенных служб, миграционных подразделений МВД, сотрудников дипломатического корпуса.

3. Нелегальная миграция является угрозой национальной безопасности. Проникновение на территорию Российской Федерации неконтролируемых миграционных потоков из стран с неблагополучной социально-экономической обстановкой (Центральная Азия) является фактором распространения радикального исламизма и других экстремистских идеологий, способствует проникновению на территорию РФ боевиков международных террористических группировок.

4. Незаконная миграция провоцирует межнациональную напряженность. Нелегальными мигрантами совершается значительная часть преступлений корыстно-насильственной направленности, преступлений против половой неприкосновенности, преступлений против жизни и здоровья, преступлений в сфере незаконного оборота оружия и наркотических средств. По этой причине у коренного населения формируется устойчивое негативное отношение ко всем мигрантам в целом, что провоцирует межнациональную напряженность и масштабные конфликты на межэтнической почве.

С учетом изложенного, одним из наиболее значимых факторов противодействия нелегальной миграции и ее негативным социально-экономическим последствиям является надлежащее функционирование института прокурорского надзора. Приказ Генерального прокурора РФ от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» утверждает противодействие нарушениям законодатель-

ства в сфере миграции в качестве одного из приоритетов деятельности прокуратуры³. Как свидетельствует практика прокурорского надзора, наибольшая часть нарушений связана с несоблюдением мигрантами порядка пребывания на территории России, нелегальным осуществлением ими трудовой деятельности, фиктивной постановкой иностранцев на миграционный учет, в том числе в так называемых «резинных квартирах» (квартиры, в которых прописано большое количество людей, заведомо не соответствующее площади данного помещения).

Результаты

В составе наиболее критичных недостатков в организации прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства можно перечислить следующие:

1) неудовлетворительная организация информационно-аналитического обеспечения сбора, обработки, анализа и обобщения статистической и иной информации о нарушениях законодательства Российской Федерации в сфере миграции;

2) нерегулярное проведение во многих субъектах РФ прокурорских проверок в сфере надзора за соблюдением миграционного законодательства, что приводит к несвоевременному, запаздывающему реагированию на нарушения;

3) сугубо формальное отношение к формированию актов прокурорского реагирования, которые зачастую содержат лишь цитаты из законодательства и общие требования, не упоминая при этом конкретные меры по восстановлению законности;

4) отсутствие причинно-следственных связей в актах прокурорского реагирования, что приводит к борьбе со следствиями вместо борьбы с причинами, а также не способствует выявлению и наказанию конкретных должностных лиц, по вине которых произошло нарушение законности;

5) проведение мероприятий в сфере надзора за соблюдением миграционного законодательства по остаточному принципу, несоблюдение приоритета данного вопроса в общей совокупности направлений деятельности органов прокуратуры⁴.

Кроме того, помимо противодействия нелегальной миграции, органам прокуратуры также необходимо осуществлять надзор за соблюдением прав законных мигрантов, в частности, конституционного права на труд, а также права на получение достойной оплаты труда, составляющей величину не ниже минимально установленного законодательством размера. Актуальность подобного подхода связана с тем, что зачастую недобросовестные работодатели, пользуясь незащищенностью мигрантов и их неумением ориентироваться в новой для себя действительности, устанавливают для них кабальные условия труда – продолжительный рабочий день, низкую заработную плату, отсутствие отпусков и т.д. Кроме того, в отношении работников из числа граждан иностранных государств зачастую происходят и другие нарушения зако-

³ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов Прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. № 3.

⁴ Хасанова Р.В. Прокурорский надзор в сфере миграционного законодательства // Аллея Науки. 2018. № 3 (18). С. 11–15.

² Максимова Е.В. Прокурорский надзор в сфере миграционного законодательства // Молодой ученый. 2020. № 19 (309). С. 328–330.

нодательства — к примеру, незаконное изъятие и удержание паспортов или организация проживания в помещениях, не соответствующих санитарным нормам.

Приоритет нарушений законодательства в сфере миграции для прокурорского надзора имеет свое рациональное объяснение — мигранты входят в категорию социально незащищенных лиц, особенно в части правонарушений, связанных с организацией трудовой деятельности. Зачастую такие правонарушения отличаются глубокой степенью латентности, в связи с чем органам прокуратуры необходимо проявлять особенное внимание к соблюдению работодателями положений трудового и налогового законодательства в отношении своих работников, являющихся гражданами иностранных государств. При наличии оснований материалы прокурорских проверок в отношении работодателей следует оперативно направлять в следственные органы для возбуждения уголовных дел.

Необходимо отметить, что при обнаружении фактов нарушения миграционного законодательства в целях восстановления нарушенных прав мигрантов органы прокуратуры имеют право использовать полномочия, которыми они наделены в соответствии со ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁵. Так, на основании п. 3 ст. 22 данного Федерального закона прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона, в том числе и закона в сфере регулирования миграционных правоотношений органами и должностными лицами, уполномочен на следующее:

- освобождать посредством постановления лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию;
- опротестовывать правовые акты, противоречащие законодательству, выходить в суды с требованием о признании таких актов недействительными;
- вносить представление об устранении нарушений закона.

Наличие существенных проблем с соблюдением законности в сфере миграции предполагает принятие дополнительных мер, которые должны быть нацелены на усиление эффективности прокурорского надзора за соблюдением миграционного законодательства Российской Федерации.

Обсуждение

В целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением миграционного законодательства Российской Федерации, соблюдением законных интересов и прав субъектов миграционных правовых отношений необходимо поднимать уровень информационно-аналитического и методического обеспечения касательно мероприятий, проводимых в рамках данной разновидности прокурорского надзора. Одним из путей развития информационного обеспечения в рамках данного комплекса мер, которое будет содействовать повышению законности и правопорядка в сфере миграционных правовых отношений, является расширение и углубление сотрудничества органов прокуратуры с общественными объединениями, осуществляющими противодействие незаконной миграции.

⁵ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Кроме того, действия по систематизации противодействия нелегальной миграции осуществляются со стороны органов судебной власти. Так, 9 июля 2020 г. Верховный Суд РФ издал Постановление Пленума ВС РФ «О судебной практике по делам о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной миграцией»⁶. В рамках данного проекта Верховный Суд уточнил ряд вопросов, связанных с практикой правоприменения по уголовным делам, сопряженным с организацией нелегальной миграции. Интересно, что в указанном документе содержится рекомендация судам обращать внимание соответствующих органов и должностных лиц на нарушения закона, допущенные при производстве предварительного расследования или при рассмотрении уголовных дел, связанных с незаконным пересечением Государственной границы и (или) незаконной миграцией, с помощью инструмента частных определений (постановлений). Как отмечает в этой связи А.В. Константинова, несмотря на отсутствие в Уголовно-процессуальном кодексе РФ норм о частных постановлениях (определениях), наличие у судов данного права вытекает из ч. 4 ст. 29 УПК РФ⁷.

Заключение

С учетом всего вышесказанного на современном этапе перед прокуратурой стоят следующие задачи по повышению эффективности прокурорского надзора в сфере миграционных правоотношений:

- осуществлять контроль над исполнением миграционного законодательства РФ, а также над соблюдением законодательства в сфере трудовых отношений, участниками которых являются мигранты;
- вести комплексный мониторинг учреждений сфер строительства, жилищно-коммунального хозяйства и торговли на предмет использования ими труда нелегальных мигрантов;
- осуществлять надзор за соответствующими подразделениями МВД по вопросам миграции с целью недопущения их бездействия;
- осуществлять постоянную проверку сообщений граждан и общественных объединений о фактах привлечения нелегальных мигрантов, о создании пунктов их проживания и системы их привоза на объекты трудовой деятельности, о нарушении их прав;
- вести деятельность по обеспечению законности в работе подразделений Министерства внутренних дел РФ по вопросам миграции, подразделений Федеральной службы по труду и занятости, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в части исполнения ими надлежащих полномочий в сфере соблюдения миграционного законодательства;

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2020 г. № 18 г. Москва «О судебной практике по делам о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной миграцией» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Константинова В.А. Особенности частных постановлений (определений) судов вышестоящих инстанций в уголовном процессе // Вестник ОмГУ. Серия: Право. 2019. № 1. С. 188–195.

– контролировать соблюдение прав легальных мигрантов на труд, на достойную оплату труда в соответствии с законодательством, на безопасные условия труда, на проживание в условиях, соответствующих требованиям законодательства.

По итогам проведенных в рамках прокурорского надзора мероприятий по всем выявленным нарушениям миграционного законодательства необходимо принимать соответствующий комплекс мер прокурорского реагирования.

Литература

1. Константинова В.А. Особенности частных постановлений (определений) судов вышестоящих инстанций в уголовном процессе / В.А. Константинова // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2019. Т. 16. № 1. С. 188–195.
2. Максимова Е.В. Прокурорский надзор в сфере миграционного законодательства / Е.В. Максимова // Молодой ученый. 2020. № 19 (309). С. 328–330.
3. Хасанова Р.В. Прокурорский надзор в сфере миграционного законодательства / Р.В. Хасанова // Аллея Науки. 2018. № 3 (18). С. 11–15.

References

1. Konstantinova V.A. Osobennosti chastny'kh postanovleniy (opredeleniy) sudov vy'shestoyaschikh instantsiy v ugovolnom protsesse [Peculiarities of Special Resolutions (Rulings) of Superior Courts in a Criminal Procedure] / V.A. Konstantinova // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya : Pravo. 2019. T. 16 — Bulletin of the Omsk University. Series : Law. 2019. Vol. 16. № 1. S. 188–195.
2. Maksimova E.V. Prokurorskiy nadzor v sfere migratsionnogo zakonodatelstva [Prosecutor's Supervision over Migration Laws] / E.V. Maksimova // Molodoy ucheny'y — Young Scientist. 2020. № 19 (309). S. 328–330.
3. Khasanova R.V. Prokurorskiy nadzor v sfere migratsionnogo zakonodatelstva [Prosecutor's Supervision over Migration Laws] / R.V. Khasanova // Alleya Nauki — Science Alley. 2018. № 3 (18). S. 11–15.

НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Лицам, не имеющим законных оснований для нахождения на территории РФ, настоятельно рекомендуется обращаться в территориальные органы МВД России для урегулирования своего положения

МВД России принимаются все необходимые меры для защиты прав и свобод иностранных граждан, их безопасности пребывания в России в условиях, связанных с распространением в мире новой коронавирусной инфекции.

Тем лицам, кто находится на территории РФ в нарушение установленного миграционным законодательством порядка пребывания, предоставлена возможность урегулировать правовое положение без применения предусмотренных в таком случае санкций.

В связи с этим, лицам, не имеющим законных оснований для нахождения на территории РФ, настоятельно рекомендуется обращаться в территориальные органы МВД России по месту своего нахождения. В отношении таких граждан и членов их семей будет принято решение о продлении срока временного пребывания, постановки на учет по месту пребывания и оформлены соответствующие разрешительные документы.

См.: Информация МВД России от 21.04.2021 "Обращение Министерства внутренних дел Российской Федерации к иностранным гражданам, членам их семей, иностранным диаспорам, посольствам и консульским учреждениям иностранных государств"