

ВЛАСТЬ, ПОЛИТИКА, ГОСУДАРСТВО  
Политические институты, процессы и технологии  
POWER, POLITICS, STATE  
Political institutions, processes and technologies

Научная статья

Политические науки

УДК: 325.1

[https://doi.org/10.53658/RW2022-2-3\(5\)-208-225](https://doi.org/10.53658/RW2022-2-3(5)-208-225)

# Сравнительный анализ миграционного законодательства России, Германии и Швейцарии

Евгения Валерьевна Думина<sup>1a</sup>,  
Софья Андреевна Тюлякова<sup>2b</sup>

<sup>1</sup> Московский государственный лингвистический университет,  
Москва, Россия.

<sup>2</sup> Московский государственный лингвистический университет,  
Москва, Россия; Национальный исследовательский институт  
развития коммуникаций, Москва, Россия

<sup>a</sup> [dumina@list.ru](mailto:dumina@list.ru)

<sup>b</sup> [sofya.tyulyakova@yandex.ru](mailto:sofya.tyulyakova@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-0338-798X>

**Аннотация.** В статье раскрываются особенности национального законодательства в сфере миграции России, Германии и Швейцарии. Эти страны являются привлекательными для мигрантов странами внутри своих регионов, поэтому тема совершенствования законодательства актуальна для всех государств. Проведен сравнительно-правовой анализ ряда норм, результаты которого демонстрируют наиболее действенные методы и подходы работы с мигрантами: защиту их прав, адаптационные мероприятия, режимы пребывания граждан на территории страны. На основе полученных данных предложены рекомендации по изменению национальной миграционной политики.

**Ключевые слова:** миграционное законодательство, сравнительное правоведение, компаративистика, миграционные потоки, мигранты, изменение законодательства, миграционная политика

**Для цитирования:** Думина Е.В., Тюлякова С.А. Сравнительный анализ миграционного законодательства России, Германии и Швейцарии // Россия и мир: научный диалог. 2022. № 3(5). С. 208-225. [https://doi.org/10.53658/RW2022-2-3\(5\)-208-225](https://doi.org/10.53658/RW2022-2-3(5)-208-225)

# Comparative Analysis of the Migration Legislation of Russia, Germany and Switzerland

Evgeniya V. Dumina<sup>1a</sup>, Sofya A. Tyulyakova<sup>2b</sup>

<sup>1</sup> Moscow State Linguistic University, Moscow, Russia.

<sup>2</sup> Moscow State Linguistic University, Moscow, Russia; National Research Institute for Communications Development, Moscow, Russia

<sup>a</sup> [dumina@list.ru](mailto:dumina@list.ru)

<sup>b</sup> [sofya.tyulyakova@yandex.ru](mailto:sofya.tyulyakova@yandex.ru), <https://orcid.org/0000-0002-0338-798X>

**Abstract:** The article reveals the peculiarities of national legislation in the sphere of migration in Russia, Germany and Switzerland. These countries are very attractive for migrants within their regions, so the topic of improving legislation is relevant for all of them. A comparative analysis of a number of norms has been carried out, the results of which demonstrate the most effective methods and approaches of working with migrants: protection of their rights, adaptation measures, modes of stay of citizens on the territory of the country. Based on the data obtained, recommendations for changing the national migration policy are proposed.

**Keywords:** migration legislation, comparative law, comparative studies, migration flows, migrants, changes in legislation, migration policy.

**For citation:** Dumina E.V., Tyulyakova S.A. Comparative Analysis of the Migration Legislation of Russia, Germany and Switzerland. *Russia & World: Scientific Dialogue*. 2022. No. 3(5). pp. 208-225. [https://doi.org/10.53658/RW2022-2-3\(5\)-208-225](https://doi.org/10.53658/RW2022-2-3(5)-208-225)

## Введение

Актуальность проведения сравнительного исследования в области миграционно-го законодательства обусловлена активизацией и политизацией в последнее десятилетие международной миграции разного типа: трудовой, политической, экономической, религиозной, климатической. Потоки мигрантов влекут серьезную социальную нагрузку на государства, способствуют повышению уровня криминогенности в обществе, поэтому опыт других стран может быть полезен при разработке миграционной политики.

Цель данного исследования – провести сравнительно-правовой анализ миграционного законодательства трех стран, находящихся на европейском континенте: России как ключевого игрока в сфере евразийской безопасности и стабильности, Германии как одной из стран-основательниц Европейского союза и Швейцарии, не вхо-

дящей ни в Европейский союз, ни в Еврозону, однако являющейся важнейшим участником политических и торгово-экономических отношений со странами ЕС.

## Материалы и методы

Для определения наиболее действенных нормативных практик регулирования миграционных процессов среди вышеназванных государств были изучены основные нормативно-правовые акты в области миграционной политики, а также целый ряд авторских материалов российских и зарубежных исследователей, посвященных проблемам трудовой миграции, особенно нелегальной.

На основании данных, полученных в ходе исследования, можно заключить, что тема миграции как правового явления в настоящее время не является полностью изученной.

В ходе работы использовались следующие основные методы: сравнительно-правовой, юридический анализ.

Использовался также критериальный анализ.

Проведен сравнительно-правовой анализ миграционного законодательства избранных стран по следующим критериям:

1) цели и приоритетные направления миграционной политики, закрепленные в национальном законодательстве;

2) основания нахождения иностранцев на территории страны пребывания (виза и вид на жительство);

3) основные каналы иммиграции: воссоединение семей, экономическая (трудовая) и гуманитарная иммиграция;

4) основные государственные органы, осуществляющие полномочия в сфере миграции.

Исследование проведено с октября 2021 года по январь 2022 года.

## Результаты исследования

### Операционализация понятий

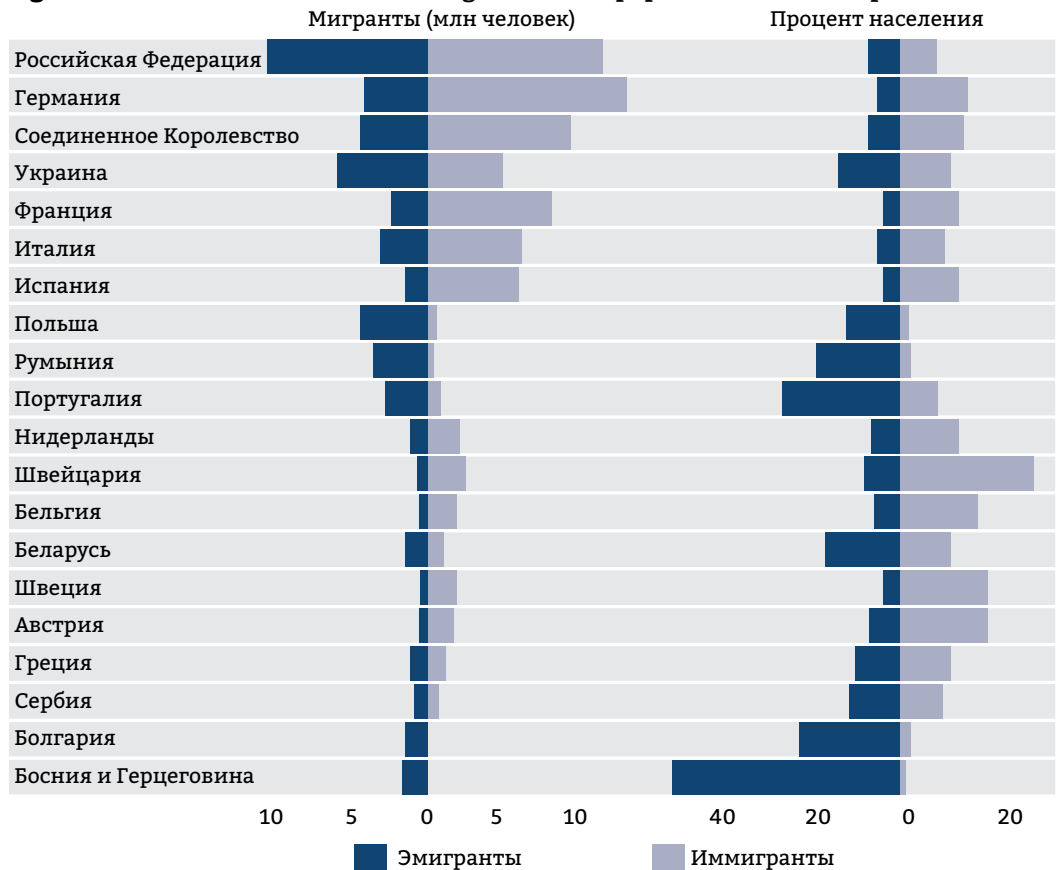
Необходимо разграничить понятия «беженцы» и «мигранты», потому что к данным категориям граждан применяются разные нормативно-правовые акты. Главное отличие состоит в том, что лицо, признанное беженцем, имеет право на конкретную международную защиту<sup>1</sup>, предопределенную нормами международного права беженцев, а правовое положение мигрантов подчиняется национально-правовым регуляторам (3).

<sup>1</sup> Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Бюллетень международных договоров. – 1 ноября 1993. – № 9.

До настоящего момента в международном праве не существует унифицированного понятия «мигрант» (предполагается, что этот термин охватывает все случаи, когда «решение о миграции человек “принимает свободно” по причинам “личного удобства” и без вмешательства внешнего принудительного фактора»<sup>2</sup>).

Итак, в 2019 году все три исследуемых государства – Российская Федерация, ФРГ и Швейцария – вошли в число 20 ведущих стран Европы по количеству мигрантов: из данных приведенной диаграммы (4) следует, что Россия занимает 1-е место, Германия – 2-е место, а Швейцария – 12-е место (см. Рисунок 1). В Российскую Федерацию переселяются преимущественно из стран ближнего зарубежья, а в Германию и Швейцарию – из стран Восточной Европы и ближневосточных государств.

**Рисунок 1.** Соотношение количества мигрантов к населению в 20 странах Европы  
**Figure 1.** The ratio of the number of migrants to the population in 20 European countries



Source: McAuliffe, M., Hadria, B. (2020) World Migration Report, International Organization for Migration (IOM), pp. 14-28.

<sup>2</sup> Глоссарий терминов в области миграции / отв. ред. Р. Перрушу. – Женева: Международная организация по миграции. – 2005. – 96 с.

## **Государственно-правовое регулирование миграционной деятельности в ФРГ**

В 2020 году в Германию переехало примерно на 220 000 человек больше, чем покинуло страну. По сравнению с предыдущим годом, когда иммигрантов было примерно на 327 000 больше, чем эмигрантов, миграционный профицит в 2020 году был значительно ниже. С учетом наличия в стране более чем 13 млн мигрантов в 2019 году Германия имела в составе населения наибольшее среди всех стран Европы количество лиц, родившихся за рубежом; в период 2015–2019 годов число иммигрантов в стране увеличилось почти на 3 млн человек. По данным Федерального статистического управления (Destatis)<sup>3</sup>, чистая иммиграция через границы Германии сокращается пятый год подряд после стабилизации политической ситуации в ближневосточных государствах. Примечательно, что в 2020 году 15 000 немцев выбрали Швейцарию для переезда, рассчитывая на еще более качественный уровень жизни, солидную зарплату, весьма умеренные налоги, объективное правосудие на фоне других стран Европы.

В настоящее время миграционные процессы в Германии регулируются рядом нормативно-правовых актов, в которые в последнее десятилетие было внесено достаточно много изменений и дополнений, а также были приняты новые законы, призванные укрепить национальную систему защиты беженцев. Однако положения, затрагивающие обеспечение права человека на более достойную жизнь как основной ценности социального государства, изложены в высшем нормативном правовом акте – Основном законе ФРГ (нем. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland). Так, глава 1 Конституции Германии<sup>4</sup> закрепляет обязанности государства по выполнению взятых на себя международных гуманитарных обязательств (ст. 25), а также гарантирует предоставление убежища нуждающимся лицам (ст. 16-а).

Правовую основу миграционного законодательства ФРГ составляет Закон «О пребывании, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан в ФРГ» (нем. Aufenthaltsgesetz)<sup>5</sup>, принятый в новой редакции в 2005 году, в котором установлены основные правила въезда и выезда на территорию Германии, порядок получения вида на жительство, режимы проживания в целях получения образования или осуществления трудовой деятельности, вопросы административного характера, а также депортацию и социальную интеграцию мигрантов.

В 2016 году Германия оставалась основной страной назначения среди стран ОЭСР, поскольку в этом году туда прибыло свыше 1,7 млн новых международных мигрантов (более чем в два раза больше, чем было зарегистрировано в 2000 году, но

<sup>3</sup> Migration 2020: Starker Rückgang der registrierten Zu- und Fortzüge // Statistisches Bundesamt. URL: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21\\_306\\_12411.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21_306_12411.html).

<sup>4</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

<sup>5</sup> Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet 1) (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: [https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/inhalts\\_bersicht.html](https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/inhalts_bersicht.html).

меньше, чем в 2015 году – 2 млн человек, большинство из которых составили беженцы). При рассмотрении вопроса регулирования стихийных миграционных потоков во время кризиса 2015–2016 годов стоит упомянуть Закон «О предоставлении убежища» (нем. Asylgesetz)<sup>6</sup> беженцам. Документ изначально носил скорее процессуальный характер, подробно описывая механизм получения убежища на территории ФРГ, однако Германия была вынуждена заниматься правовым исполнением Директив 2013/32/EU и 2013/33/EU<sup>7</sup>, предусматривающих внесение поправок в данный нормативно-правовой акт. В частности, в текст закона о предоставлении убежища был включен термин «беженец», который в настоящее время регулирует процедуру признания всех форм защиты прав человека, прибывшего на территорию Германии и ищущего политическое убежище (5).

В 2018 году Германия продолжала принимать наибольшее количество беженцев и просителей убежища в Европе и занимала по этому показателю пятое место в мире. Наибольшее количество беженцев прибыло в Германию из Сирийской Арабской Республики, Ирака и Афганистана. В качестве реакции на новый миграционный кризис в 2019 году Парламент Германии в срочном порядке принял так называемый закон «О порядке высылки» (нем. Geordnete-Rückkehr-Gesetz)<sup>8</sup>, согласно которому значительно упрощается процедура депортации нелегальных мигрантов. Переселенцам, у которых отсутствует статус постоянного жителя ЕС, умышленно предоставившим миграционным службам недостоверные сведения относительно своей личности или гражданства, будет назначен денежный штраф и отказано в праве постоянного проживания в стране на законных основаниях.

Сегодня Германия проводит селективное содействие внешней миграции, главными факторами отбора являются знание немецкого языка (не ниже уровня B1-B2), наличие квалификации специалиста (диплом вуза или диплом о профобучении), подтвержденной немецким профильным ведомством, а также опыт работы и возраст (2). Основной причиной отказа от натурализации в Германии является ограничение на двойное гражданство.

Очевидно, ввиду демографического старения населения немецкая экономика остро нуждается в мигрантах, однако исключительно тех, кто способен остановить сокращение рабочей силы в стране. В 2012 году ФРГ присоединилась к европейской программе «Голубая карта» («EU Blue Card»)⁹, суть которой заключается в привлечении перспективных и высококвалифицированных иностранных специалистов

6 Asylgesetz (AsylG) // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: [https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg\\_1992/inhalts\\_bersicht.html](https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/inhalts_bersicht.html).

7 Директива Европейского Парламента и Совета ЕС 2013/32/ЕС от 26 июня 2013 года об общих процедурах для предоставления и отмены международной защиты и Директива Европейского Парламента и Совета ЕС 2013/33/ЕС от 26 июня 2013 года, устанавливающая стандарты приема лиц, обратившихся с запросом о предоставлении международной защиты // СПС «Гарант».

8 Bundestagstimmt für Gesetzentwurf zum Asyl- und Aufenthaltsrecht // Deutscher Bundestag. URL: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw23-de-ausreisepflicht-645888>

9 Директива 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы. // European Council. URL: <http://www.consilium.europa.eu>

в обмен на предоставление им официального разрешения на работу и вида на жительство. Следующей мерой, призванной обеспечить реализацию программы трудоустройства как для специалистов с высшим образованием, так и для представителей рабочих специальностей, стало вступление в силу с 1 марта 2020 года нового миграционного закона<sup>10</sup>, облегчающего процедуры получения разрешения на работу для кадров из стран, не входящих в Евросоюз. Изучив данный закон, мы отметим два основных нововведения, которые, на наш взгляд, заслуживают особого внимания:

1) отказ от так называемого позитивного списка (нем. *Positivliste*), в котором перечислены востребованные специальности, предполагающие наличие профессионального образования;

2) отказ со стороны Федерального агентства по труду от проверки подходящего кандидата на приоритетность (то есть может ли вакансию занять специалист из Германии или другой страны ЕС).

## **Миграционное законодательство Швейцарской Конфедерации**

В начале XX века в Швейцарию стали активно переселяться из приграничных государств, в результате чего к 1914 году доля мигрантов составляла до 15% населения страны. Однако швейцарское законодательство отличалось ротационным и изоляционным характером. Так, когда в межвоенный период и после Второй мировой войны страна нуждалась в рабочей силе, были введены «временные» трудовые договоры, по истечении которых работники должны сразу покинуть страну. Сегодня подобной нужды в работниках Швейцария не испытывает. Сейчас в стране проживает около 25% иностранцев от числа всех жителей, однако швейцарское правительство с введением ограничений прав планирует добиться сокращения масштабов новых переселенцев. Данные процессы подробно описаны в работах таких исследователей, как И. Стайнер (2019), Ф. Ваннер (2018), Н. Воронина (2018), Н. Королева-Борсоди (2017) и др.

Официальная статистика Государственного секретариата по миграции (SEM) за 2020 год утверждает, что прирост доли иностранного населения в Швейцарии с 2019 по 2020 год составил 1,9%<sup>11</sup>.

Швейцарское миграционное законодательство претерпевает в последнее десятилетие немало изменений, в том числе из-за широко используемой практики принятия решений посредством референдума. Основу законодательства о мигрантах в Швейцарии составляет Федеральный закон «Об иностранцах» (*Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG*)<sup>12</sup>, принятый в 2005 году. Согласно главе 5 данного закона, в

10 Закон об иммиграции квалифицированных рабочих (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*) // URL: <https://fachkraefteeinwanderungsgesetz.de/gesetzestext/>

11 Statistik Zuwanderung Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz // Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, 2020, 25 s.

12 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration // Die Publikationsplattform des Bundesrechts. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/de>.



Швейцарии существует 8 видов разрешений на пребывание в стране, каждое из которых соответствует определенному типу удостоверения личности. В соответствии со ст. 33 п. 2 AIG, главными основаниями для проживания могут являться получение разрешения на работу и/или вида на жительство, ренатурализация, получение гражданства по браку или воссоединение семьи.

Швейцария является активным членом многих международных организаций (Всемирной торговой организации, Совета Европы и др.) и ратифицирует международные соглашения, в связи с этим для граждан ЕС и ЕАСТ, а также членов их семей и сотрудников, направленных в Швейцарию работодателями, предусмотрен свободный порядок перемещения<sup>13</sup>.

**Таблица 1.** Типология удостоверений личности для иностранных граждан в Швейцарской Конфедерации

**Table 1.** Typology of identity cards for foreign citizens in the Swiss Confederation

|                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Удостоверение личности типа В<br>Разрешение на временное проживание                                                    | Для временно проживающих лиц (иностранных граждан, которые с определенной целью, с правом на работу или без него, в течение длительного срока пребывают в Швейцарии)                     |
| Удостоверение личности типа С<br>Вид на жительство                                                                     | Для постоянно проживающих лиц (иностранных граждан, которым после их пребывания в Швейцарии в течение 5 или 10 лет выдан вид на жительство. Право пребывания в стране не ограничивается) |
| Удостоверение личности типа Сi<br>Разрешение на временное проживание с правом на работу                                | Этот документ выдается кантональными органами власти работающим супругам и детям сотрудников иностранных представительств или межправительственных организаций                           |
| Удостоверение личности типа G<br>Разрешение для работающих в Швейцарии жителей приграничных районов сопредельных стран | Для лиц, регулярно пересекающих границу (иностранных граждан, проживающих на приграничной территории сопредельной страны и работающих в прилегающей приграничной зоне Швейцарии)         |
| Удостоверение личности типа L<br>Разрешение на краткосрочное пребывание                                                | Для ведения трудовой деятельности в течение небольшого периода времени, а также для иных видов временного пребывания                                                                     |
| Удостоверение личности типа F<br>Временно размещенные иностранные граждане                                             | Для временно размещенных иностранных граждан. Данный документ выдается кантональными органами власти на основании распоряжения Федерального миграционного ведомства                      |
| Удостоверение личности типа N<br>Лица, просящие убежища                                                                | Для лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища. Данный документ выдается кантональными органами власти на основании решения Федерального миграционного ведомства                      |
| Удостоверение личности типа S<br>Лица, нуждающиеся в защите                                                            | Для лиц, нуждающихся в защите. Данный документ выдается кантональными органами власти на основании решения Федерального миграционного ведомства                                          |

<sup>13</sup> Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit. // Die Publikationsplattform des Bundesrechts. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/243/de>.

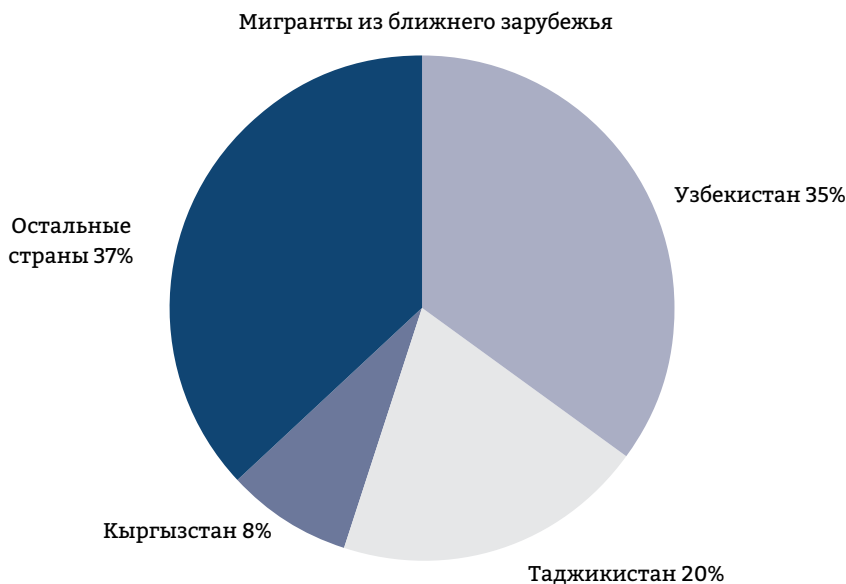


Союзная Конституция Швейцарии относит к ведению Конфедерации вопросы о въезде / выезде, пребывании и поселении иностранцев на территории страны (ст. 121)<sup>14</sup>. Государственное регулирование миграционных потоков осуществляется на трех уровнях: местном, региональном (на уровне кантона) и федеральном, где главным исполнительным органом является Государственный секретариат по миграции (Staatssekretariat für Migration, SEM). Нахождение мигрантов на территории Швейцарии контролируется Федеральным департаментом по делам иностранных граждан (DFAE), Швейцарским советом по делам беженцев, Федеральной службой иммиграции, интеграции и эмиграции (JMES), отдельными департаментами Министров внутренних и иностранных дел, а также правозащитными организациями и швейцарским отделением Красного Креста. Столь широкий перечень контрольно-надзорных органов и система организаций по работе с мигрантами позволяют выработать эффективную структуру работы с иностранными гражданами в Швейцарии: способствует ускоренной адаптации в обществе, сокращению сроков получения документов, повышению защищенности прав мигрантов (в том числе трудовых).

## Миграционное законодательство Российской Федерации

Российская Федерация принимает мигрантов в основном из стран ближнего зарубежья, которые приезжают в страну с целью трудоустройства.

**Рисунок 2.** Происхождение прибывших на территорию РФ мигрантов, 2021 год  
**Figure 2.** Origin of migrants arriving on the territory of the Russian Federation, 2021



<sup>14</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation. // Die Publikationsplattform des Bundesrechts. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>.

Миграционная статистика, представленная МВД<sup>15</sup>, демонстрирует рост числа приезжих граждан и оформления документов для официального трудоустройства (и/или получения патента на работу). В представленной таблице заметен значительный рост числа мигрантов в 2021 году по отношению к 2020 году. Увеличение потока мигрантов прежде всего связано с отменой антиковидных ограничений на пересечение границы, а также с возобновлением экономической деятельности во всех сферах жизнедеятельности общества. Трудовые мигранты снова свободно устраиваются на работу, получая разрешительные документы. Есть основания полагать, что в 2022 году данная динамика продолжит свое развитие.

**Таблица 2.** Сопоставление показателей миграционных потоков Российской Федерации в период с января по декабрь в 2021 и 2020 годах

**Table 2.** Comparison of indicators of migration flows of the Russian Federation in January-December in 2021 and 2020.

| Качественный показатель                                                                                                                               | Количественный показатель   |                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
|                                                                                                                                                       | за январь-декабрь 2021 года | за январь-декабрь 2020 года |
| Оформлено приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства                                                                                   | 263 368                     | 138 279                     |
| Оформлено виз иностранным гражданам и лицам без гражданства                                                                                           | 216 442                     | 224 666                     |
| Оформлено разрешений на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства (первично)                                                 | 153 989                     | 120 653                     |
| Оформлено видов на жительство иностранным гражданам и лицам без гражданства (первично)                                                                | 252 512                     | 220 013                     |
| Количество фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства                                                           | 13 392 897                  | 9 802 448                   |
| Оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, всего                                                                   | 93 031                      | 62 686                      |
| в том числе высококвалифицированным специалистам                                                                                                      | 46 691                      | 20 528                      |
| квалифицированным специалистам                                                                                                                        | 6 830                       | 7 609                       |
| Оформлено патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства                                                                                      | 2 221 826                   | 1 132 593                   |
| Всего поступило уведомлений о заключении трудовых договоров с иностранными гражданами и лицами без гражданства, осуществляющими трудовую деятельность | 1 673 342                   | 1 330 650                   |
| на основании разрешения на работу                                                                                                                     | 67 515                      | 342 346                     |
| в том числе без разрешения на работу                                                                                                                  | 705 447                     | 558 294                     |
| на основании патента                                                                                                                                  | 900 380                     | 730 010                     |

<sup>15</sup> Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2021 года // Официальный сайт Министерства внутренних дел России. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/28104434>.

Рассмотрим основные положения российского законодательства в данной области.

Основные положения миграционного законодательства представлены федеральными законами и постановлениями Правительства РФ. Административный статус иностранного гражданина в Российской Федерации определяется Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В данном нормативно-правовом акте определено законодательное понятие «иностранец», порядок и срок временного пребывания в стране, необходимые документы, ряд иных положений<sup>16</sup>.

Для регламентации порядка въезда<sup>17</sup> и порядка осуществления миграционного учета<sup>18</sup> приняты специальные федеральные законы. Данные полномочия возложены на Министерство внутренних дел Российской Федерации. Ряд государственных услуг теперь совершается в дистанционном формате на официальном сайте ведомства, что помогает внедрить цифровой учет, тем самым повышая точность и качество обработки данных.

Примечательно, что в Российской Федерации категории «иностранцы» и «лица без гражданства» четко разграничены, однако регулируются одними и теми же законодательными актами.

Поскольку, как упоминалось выше, «мигранты» и «беженцы» относятся к различным категориям граждан, 19 февраля 1993 года российские парламентарии приняли отдельный Федеральный закон № 95-ФЗ «О беженцах»<sup>19</sup>. Он толкует понятие «беженец», регламентирует основные права беженцев, социальные гарантии, закрепленные в Конституции Российской Федерации, международных договорах РФ и общепринятых нормах международного права. Кроме того, в данном законе также описаны процедура и основания утраты или лишения статуса беженца.

Международные соглашения РФ временами вносят корректировки в общепринятые нормы и делают «исключения» для граждан некоторых стран. Например, гражданам стран-участниц Евразийского экономического союза (Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Армения и Киргизской Республики) не требуется получать разрешение на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства<sup>20</sup>. Данная норма аналогична упрощенным требованиям для трудоустройства граждан стран-участниц ЕС и соглашению между Швейцарской Конфедерацией и Европейским союзом.

16 Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/184755/>.

17 Федеральный закон от 15.08.1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/10135803/>.

18 Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/12148419/>.

19 Федеральный закон от 19 февраля 1993 года № 95-ФЗ «О беженцах». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102021709>.

20 Ст. 97 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (Астана) // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/70670880/>.

Ряд исследователей (1) отмечает несовершенство российского миграционного законодательства, потому что оно не в полной мере соответствует социальным, демографическим и экономическим потребностям современного российского общества. Привлекая временных мигрантов, при этом не способствуя переселению и интеграции граждан на постоянной основе, такие нормативные правовые акты в сфере миграции создают дополнительные проблемы и сложности для работодателей. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации констатирует, что эффективность миграционной политики зависит от качества правового регулирования, а также от практического применения миграционного законодательства Российской Федерации, степени информированности иностранных и российских граждан о требованиях законодательства Российской Федерации и мерах ответственности за их нарушение<sup>21</sup>. Из этого следует особая значимость совершенствования нормативно-правовой базы при регулировании миграционных процессов. В этой связи видится актуальным применить результаты проведенного анализа.

### **Сравнительно-правовой анализ законодательства, регламентирующего вопросы миграции в России, Германии и Швейцарии**

Резюмируя положения германского миграционного законодательства, можно сделать вывод о его селективном характере по отношению к мигрантам в зависимости от их трудовой квалификации. В целом претерпевающая множественные изменения нормативно-правовая база ФРГ стремится в сторону усиления мер по отношению к иностранным гражданам в стране, проводя селективное содействие внешней миграции (обязательное знание языка, наличие диплома о профобучении или высшем образовании, определенный опыт работы и возрастной ценз). Германия, будучи членом ЕС, обязана ориентироваться на Евросоюз и ратифицировать принятые на союзном уровне нормативно-правовые акты, что сильно влияет на политическую ситуацию на межгосударственном уровне и на общественные настроения внутри ФРГ, потому что зачастую принятые документы расходятся с интересами и потребностями германского общества.

Швейцарское законодательство не подчиняется европейским процедурам в обязательном порядке, но страна активно ратифицирует международные правовые акты, поэтому влияние на миграционное законодательство оказывают именно международные нормы. Внутригосударственное регулирование не сильно развито, однако разветвленная система удостоверений личности и многоуровневое регулирование миграционных процессов создают порядок и четкость процедур регистрации и социализации. К тому же из представленных стран в Швейцарии существует наиболее широкий перечень органов, которые занимаются контролем и адаптацией мигрантов в обществе и при трудоустройстве.

21 П. 12 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58986>.

**Таблица 3.** Критериальный сопоставительный анализ миграционного законодательства РФ, ФРГ и Швейцарии  
**Table 3.** Criteria-based comparative analysis of the migration legislation of the Russian Federation, Germany and Switzerland.

| Критерий сравнения                                                                                  | Российская Федерация                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Федеративная Республика Германия                                                                                                                                                                                                                             | Швейцарская Конфедерация                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Цели и приоритетные направления миграционной политики, закрепленные в национальном законодательстве | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Определение правового положения иностранных граждан в РФ;</li> <li>– регулирование отношений между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, с другой стороны</li> </ul>                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Контроль и ограничение притока иностранцев в ФРГ;</li> <li>– регулирует въезд, проживание, трудоустройство и интеграцию иностранцев;</li> <li>– служит для выполнения гуманитарных обязательств Германии</li> </ul> | <p>Удовлетворение:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– экономических (трудových);</li> <li>– научных;</li> <li>– культурных запросов швейцарского общества</li> </ul>                                                                                                                                                                               |
| Основания нахождения иностранцев на территории страны пребывания                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Разрешение на временное проживание;</li> <li>– вид на жительство;</li> <li>– виза;</li> <li>– миграционная карта;</li> <li>– паспорт (вступление в гражданство);</li> <li>– временное удостоверение личности лица без гражданства</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Виза D;</li> <li>– вид на жительство;</li> <li>– голубая карта;</li> <li>– разрешение на ПМЖ;</li> <li>– паспорт (вступление в гражданство)</li> </ul>                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Удостоверение личности типов В, С (вид на жительство), Сi, G, L, F, N, S;</li> <li>– Шенгенская виза;</li> <li>– паспорт (вступление в гражданство)</li> </ul>                                                                                                                                                      |
| Законодательно регламентированные основания для иммиграции                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Воссоединение семьи (родственники-россияне);</li> <li>– трудоустройство в РФ (в рамках специализированного перечня);</li> <li>– гражданство СССР;</li> <li>– программа по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Воссоединение семьи;</li> <li>– брак;</li> <li>– гуманитарная иммиграция;</li> <li>– программа переселения;</li> <li>– трудовая / студенческая</li> </ul>                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Воссоединение семьи;</li> <li>– брак;</li> <li>– гуманитарная иммиграция;</li> <li>– выполнение обязательств по международному праву</li> </ul>                                                                                                                                                                     |
| Основные уполномоченные органы по контролю за миграцией                                             | Министерство внутренних дел (ГУВМ МВД)                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Федеральное ведомство по делам миграции и беженцев                                                                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Государственный секретариат по миграции (SEM);</li> <li>– Федеральный департамент иностранных дел (FDFA);</li> <li>– Федеральная служба иммиграции, интеграции и эмиграции (JMES)</li> <li>– Федеральный департамент по делам иностранных граждан (DFAE);</li> <li>– Швейцарский совет по делам беженцев</li> </ul> |

Российское законодательство довольно подробно описывает все основные моменты, связанные с процедурой регистрации, постановки на учет, оформлением необходимой документации для проживания и работы на территории Российской Федерации. С одной стороны, законодательство РФ, как и швейцарское, подчиняется нормам международного права, с другой стороны, как и германское, широко имплементирует нормы соглашений межрегиональных организаций, членом которых является (ЕАЭС, Союзное государство Беларуси и России и др.).

Рассмотрим основные позиции для анализа с точки зрения законодательства трех юрисдикций (Таблица 3).

На основании сравнительно-сопоставительного анализа российского и зарубежного опыта регулирования миграционных процессов выявлены лучшие практики и сформулированы практические рекомендации для профильных структурных подразделений органов исполнительной власти и международных институтов.

Так, проведенный анализ действующего законодательства, регулирующего вопросы миграции, показал, что современное миграционное законодательство России, Германии и Швейцарии имеет ряд различий: например, различается степенью детализированности, подробностью. В Германии насчитывается наибольшее число нормативно-правовых актов, регламентирующих данные процессы, а также отмечаются самые стремительные темпы совершенствования законодательства в сфере миграции.

Облегченные миграционные меры между Швейцарией и Германией определяются особенностями активной кооперации в рамках геополитической исторической близости. Для граждан России предусмотрен въезд в эти государства по правилам Шенгенской зоны. Россия имеет упрощенные миграционные процедуры со странами ЕАЭС, то есть своими ближайшими соседями.

Тем не менее все три юрисдикции имеют ряд сходств в области законодательного регулирования миграционных потоков:

1) Все три страны широко ориентируются на нормы международного права и ратифицированные межгосударственные соглашения, активно имплементируют нормы в национальные статуты.

2) Принимая во внимание тот факт, что в Швейцарии система классификации типов удостоверений личности (в фактическом смысле: административного статуса иностранных граждан) наиболее совершенна, можно констатировать, что все три страны имеют довольно четкую диверсификацию и регламентацию статусов иностранных граждан, разрешений на работу. Швейцарский опыт, связанный с четкой системой удостоверений личности для иностранцев, мог бы быть полезен для совершенствования законодательства других стран, упрощения регистрационных процедур и более понятен для мигрантов.

3) В России, Германии и Швейцарии созданы компетентные органы для работы с мигрантами, их социализации, которые функционируют соответственно административно-территориальному делению страны: на местном, региональном и федеральном уровнях. Наибольшее число специализированных служб, каждой из которых отведена определенная сфера обязанностей, функционирует в Швейцарии,

и заимствование данного опыта может повысить уровень эффективности социализации мигрантов в России и Германии. Привлечение общественных организаций (например, Международный Комитет Красного Креста) играет положительную роль в повышении уровня защищенности прав беженцев.

4) Во всех представленных юрисдикциях существует особая процедура регистрации прибывших в страну высококвалифицированных специалистов, так как государства заинтересованы в их потенциальной экономической эффективности.

5) Россия, Германия и Швейцария являются привлекательными для мигрантов странами внутри своих регионов, поэтому тема совершенствования законодательства актуальна для всех государств.

## Выводы

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в плане совершенствования законодательства в сфере регулирования миграционных процессов необходимы обмен опытом и конструктивное сотрудничество, что, безусловно, будет являться неоспоримым преимуществом для государственного и личного уровней организации общества. Предполагается, что Российская Федерация, с одной стороны, Германия и Швейцария (как члены Шенгенской зоны), с другой стороны, имеют потенциал для обеспечения облегченных миграционных процедур для своих граждан.

В связи со сложившейся ситуацией в геополитике проблема миграции стала одной из ключевых в современном мире. Организация Объединенных Наций рассматривает миграцию как положительное явление, которое способствует достижению целей в области устойчивого развития ООН, повышению уровня качества жизни людей во всем мире, экономическому росту. Однако сегодня существует множество проблем, связанных с миграционными процессами, поэтому мировому сообществу необходимо «содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики»<sup>22</sup>.

Таким образом, требуется консолидировать усилия всех государств при обеспечении прав мигрантов, следуя нормам международного права, а также постоянно совершенствовать национальное законодательство в данной отрасли в связи с динамично изменяющейся ситуацией. Важно эффективно скоординировать работу органов исполнительной власти и устранить имеющиеся пробелы в законодательстве, чтобы были достигнуты следующие задачи:

- обеспечение высокого уровня социализации мигрантов в национальные общества;
- соблюдение прав и свобод всех граждан;

<sup>22</sup> Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция A/RES/70/1 от 25 сентября 2015 года // Официальный сайт ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 22.12.2021).



- повышение уровня социальной защищенности мигрантов;
- явление миграции как положительного фактора для развития национальных экономик;
- способствование развитию гражданских обществ;
- снижение уровня криминогенности в иммигрантской среде;
- замедление темпов демографического старения общества.

Для Российской Федерации полезен швейцарский опыт разветвленной структуры органов, работающих с мигрантами. Внедрение аналогичной системы может способствовать ускорению темпов интеграции мигрантов в обществе, снижению уровня криминогенности среди мигрантов, а также обеспечению трудовых, социальных прав данной категории лиц. В этой связи актуализируется вопрос о возвращении Федеральной миграционной службы (упразднена в 2016 году), однако возобновление ее деятельности будет связано с адаптационными, консультационными и профилактическими задачами, а функционирующее ГУМВ МВД России продолжит деятельность в сфере оформления и выдачи документов, лицензирования трудовой деятельности.

Германский опыт содействия селективной миграционной политике позволит удовлетворить стремление государства по достижению целей и задач, заявленных в Концепции миграционной политики России. Например, актуально привлечение на работу высококвалифицированных специалистов, что отвечает задачам развития экономики страны, а также обеспечение въезда в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России. Подобная система предусмотрена в РФ: обязательное тестирование на знание русского языка, основ истории, культуры страны, а также основных положений законодательства. Принятие данной меры продемонстрировало положительный результат.

Исходя из вышеописанных задач, считаем необходимым рассмотреть изменение в национальных законодательствах представленных юрисдикций ряда норм, связанных с миграционными процессами для достижения более высокого уровня контроля миграционных потоков. В частности, предлагается:

- 1) ужесточить меры наказания за административные проступки и уголовные преступления вплоть до высылки и/или экстрадиции за нарушение национального законодательства, в частности трудового;
- 2) предусмотреть обязательные процедуры медицинского освидетельствования, сбора дактилоскопических данных;
- 3) сделать более четкой и прозрачной процедуру трудоустройства для иностранцев, гарантировав им защиту трудовых прав, при этом усилив налоговый контроль.

В заключение добавим, что реализация предложенных мер, на наш взгляд, может стать эффективным инструментом регулирования миграционных потоков на территории России, Германии, Швейцарии и других стран, характеризующихся активной миграционной политикой.

## Список источников

- 1, Бобров Е.А. (2016), Переселение соотечественников в Россию: тупики законодательства и практики [Resettlement of Compatriots to Russia: Dead ends of Legislation and Practice]. Совет по правам человека при Президенте РФ. М..
- 2, Казарян К.В. (2019), Государственно-правовое регулирование миграционной деятельности в Германии [State-Legal Regulation of Migration Activity in Germany]. Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. Т. 5 (71). № 1. С. 249-256.
- 3, Лайтман В.И. (2016), Разграничение понятий «беженец» и «мигрант» в международном праве [Differentiation of the Concepts of "Refugee" and "Migrant" in International Law]. Политика, экономика и социальная сфера: проблемы взаимодействия. № 5. С. 25-29.
- 4, Маколифф М., Хадрия Б. (2020), Доклад о миграции в мире [World Migration Report]. Международная организация по миграции (МОМ). С. 14-28.
- 5, Минакова К.В. (2018), Современное состояние миграционного законодательства в Федеративной Республике Германия [The Current State of Migration Legislation in the Federal Republic of Germany]. Евразийский юридический журнал. № 7. С. 58-60.

## Информация об авторах

ДУМИНА Евгения Валерьевна. Кандидат педагогических наук. Доцент. Доцент кафедры лингвистики и профессиональной коммуникации в области права Института международного права и правосудия Московского государственного лингвистического университета. Адрес: 119034, Российская Федерация, г. Москва, ул. Остоженка, д. 36. [dumina@list.ru](mailto:dumina@list.ru).

ТЮЛЯКОВА Софья Андреевна. Студент Института международного права и правосудия Московского государственного лингвистического университета. Исследователь Национального исследовательского института развития коммуникаций, <https://orcid.org/0000-0002-0338-798X>. Адрес: 119571, Российская Федерация, г. Москва, Коробейников переулок, 22, стр. 1. [sofya.tyulyakova@yandex.ru](mailto:sofya.tyulyakova@yandex.ru).

## Вклад авторов

Все авторы сделали равный вклад в эту статью.

## Раскрытие информации о конфликте интересов

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

## Информация о статье

Поступила в редакцию: 27 июня 2022. Одобрена после рецензирования: 05.07.2022. Принята к публикации: 20.07.2022. Опубликована: 11.08.2022.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

## Информация о рецензировании

«Россия и мир: научный диалог» благодарит анонимного рецензента (рецензентов) за их вклад в рецензирование этой работы.

## References

- 1, Bobrov, E.A. (2016), Resettlement of Compatriots to Russia: Dead ends of Legislation and Practice, the Human Rights Council under the President of the Russian Federation.
- 2, Kazaryan, K.V. (2019), State-Legal Regulation of Migration Activity in Germany, Scientific notes of the V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal Sciences, Vol. 5 (71), No. 1, pp. 249-256.
- 3, Laitman, V.I. (2016), Differentiation of the Concepts of "Refugee" and "Migrant" in International Law, Politics, economics and social sphere: problems of interaction, No. 5, pp. 25-29.
- 4, McAuliffe, M., Hadria, B. (2020), World Migration Report, International Organization for Migration (IOM), pp. 14-28.
- 5, Minakova, K.V. (2018), The Current State of Migration Legislation in the Federal Republic of Germany, Eurasian Legal Journal, No. 7, pp. 58-60

## About the authors

Evgeniya V. DUMINA. CandSc (Ped.). Docent. Associate Professor of the Department of Linguistics and Professional Communication in the Field of Law at the Institute of International Law and Justice of the Moscow State Linguistic University. Address: 36 Ostozhenka str., 119034, Moscow, Russian Federation, dumina@list.ru.

Sofya A. TYULYAKOVA. Student of the Institute of International Law and Justice of the Moscow State Linguistic University. Researcher at the National Research Institute for the Development of Communications, <https://orcid.org/0000-0002-0338-798X>. Address: 22, p. 1. Korobeynikov lane, 119571, Moscow, Russian Federation, sofya.tyulyakova@yandex.ru.

## Contribution of the authors

The authors contributed equally to this article.

The authors declare no conflicts of interests.

## Article info

Submitted: June 27, 2022. Approved after peer reviewing: 05.07.2022. Accepted for publication: 20.07.2022. Published: August 11, 2022.

The authors has read and approved the final manuscript.

## Peer review info

«Russia & World: Scientific Dialogue» thanks the anonymous reviewer(s) for their contribution to the peer review of this work.