УДК 342.9:325.14

МАМИТОВА Н.В.,
ДОДОНОВ К.Д.

Законодательное регулирование миграционных потоков

Данная статья посвящена исследованию проблем в области миграционной политики современной России. Миграция населения – одно из приоритетных направлений политической стратегии Российской Федерации. Автором в статье предложен ряд конкретных предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование российского законодательства и механизма его применения в сфере миграционной политики.

Ключевые слова: миграция, правовая политика, мигранты, беженцы, переселенцы, миграционные процессы, правовое регулирование, реализация, глобализация, право, законодательство, иммигранты.

В настоящее время сфера миграционных отношений в виде ее различных аспектов: миграционной политики, миграционного законодательства, миграционных потоков – представляет особый интерес для изучения. Причины актуализации миграционной тематики многообразны, но в целом сводимы к следующему комплексу.

Во-первых, резко возрос приток мигрантов различных категорий из зарубежных стран в Российскую Федерацию. Во-вторых, демографическая ситуация в стране требует возмещения естественной убыли населения, в основном за счет приема иммигрантов. В-третьих, уровень жизни в России остается достаточно высоким по сравнению с большинством стран СНГ и некоторыми другими соседними государствами, что служит притягивающим фактором для мигрантов. В-четвертых, на ситуацию с внешней миграцией в отдельных регионах (Дальний Восток, Забайкалье) оказывают влияние тенденции внутренней миграции, выражающиеся в трех устойчивых показателях: отток населения за границу, отток населения из сельской местности в городскую, отток населения с Дальнего Востока и Сибири в Центральную Россию.

Миграция населения в современном мире является глобальным явлением. Сегодня миграция является одной из наиболее злободневных проблем, стоящих перед международным сообществом. Накопленная практика свидетельствует о том, что миграционные процессы в условиях всеобщей глобализации и применения все более упрощенных порядков перемены места жительства человека приобретают большое значение.

На сегодняшний день наблюдаются попытки компетентных органов государственной власти, направленные на приведение миграционного законодательства в соответствие с быстро меняющимися тенденциями в этом направлении. Остаются нерешенными и задачи, связанные с разработкой и принятием правовых мер, направленных на предупреждение, раскрытие и наказание лиц-мигрантов, допускающих различного рода правонарушения, в том числе и совершение тяжких уголовных преступлений.

Следует согласиться с мнением профессора А.В. Малько о том, что «правовая политика – это прежде всего системная деятельность по оптимизации юридического ресурса, это набор мер и действий,

которые должны отвечать на проблемы и вызовы юридической жизни общества»[1]. Следовательно, миграционная политика – это система общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых прежде всего государство, а также другие общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение поставленных целей. Сегодня миграция населения продолжает оставаться одним из приоритетных направлений политической стратегии Российской Федерации. Проблемы правового регулирования процессов миграции тесно связаны с вопросами обеспечения законного въезда и пребывания на территории РФ. Как известно, сам предмет международного права – прав человека (Human Rights Law) предполагает взаимодействие и сочетание права государства и права индивида. Если мы применим этот общий подход к миграции, то право государства будет выражаться в установлении и соблюдении иммиграционных норм. Право же индивида состоит в установленной системе определения правового статуса иммигрантов и его гарантий в государстве пребывания. Как правило, существует несколько типов правового статуса иммигрантов: обычные иностранцы, лица без гражданства, лица, ищущие убежища, беженцы, трудящиеся-мигранты и т.д.

Отметим принципиальное положение, которое может быть применено к любому правовому подходу в рамках глобализации международной миграции. Исследователи опираются на тезис о том, что возможности «управления миграцией «сверху» весьма ограниченны, ибо существуют объективные факторы, влияние которых можно учитывать и прогнозировать, но которым едва ли можно противодействовать».

Что касается современного миграционного регулирования в России, то здесь идет постепенный процесс формирования такой отрасли национального законодательства, как миграционное право. Как считает Ю.А. Тихомиров, эта отрасль «отражает сложные процессы в сфере миграционных отношений и, естественно, обладает комплексным характером. «Опорный слой» системного регулирования составляют принципы и нормы международного права, включая акты международных организаций и межгосударственных объединений, а также международных миграционных институтов»[2].

Когда мы говорим об основах иммиграционной политики, это подразумевает, что проблемы первичного приема, пересечения государственной границы, правильного и своевременного заполнения миграционных карт, определения места пребывания, постановки на миграционный учет занимают первое место по значимости. С соблюдения этих процедур начинается процесс цивилизованной миграции. Миграционный учет, представляющий собой взаимные обязанности государственных служащих и иммигрантов, дает возможность установить данные статистики, намерения, основания, цели и период пребывания таких лиц на территории РФ.

Не менее важным моментом становится собственная безопасность иммигрантов, которая состоит в оформленном документально правовом статусе, доступе к социальному обслуживанию, наличии трудовых контрактов и страховых полисов, получении нормальных условий быта и отдыха, семейных гарантиях. Индивидуальное стремление к указанным условиям также является составляющей правового регулирования миграции. Сложность незаконного пребывания этих лиц заключается в отсутствии каких бы то ни было гарантий (правовых, социальных, медицинских, бытовых, трудовых) по отношению к ним со стороны государства. Следовательно, они должны сделать свой выбор в пользу легальных условий иммиграции еще до момента въезда на территорию принимающей страны.

Оценивая опасности незаконной миграции, западные эксперты отмечают: «Неуправляемая миграция зачастую может приводить к неизмеримым социальным, финансовым и политическим издержкам для отдельных людей, общества и правительства в любой точке миграционного спектра, т.е. в стране происхождения, транзита или назначения. Определение основных составляющих национальной миграционной политики является важным шагом в разработке стратегии управления миграционными потоками. Помимо

этого политика должна стремиться учитывать влияние одних составляющих на другие и по возможности интегрировать их в единое целое»[3].

К настоящему моменту правовая сфера иммиграции в России включает в себя федеральные законы о беженцах и о вынужденных переселенцах, о правовом положении иностранных граждан № 115-ФЗ и о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства № 109-ФЗ с соответствующими подзаконными актами. Нужно констатировать, что термин «незаконная иммиграция» во всех этих нормативных документах отсутствует. В ст. 2 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан содержится определение законно находящегося в РФ иностранного гражданина. Это лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные документы, подтверждающие его право на пребывание или проживание в РФ[4].

Можно также говорить о незаконной миграции как о въезде, пребывании и выезде с территории РФ, происходящих с нарушением норм общего и специального (иммиграционного) законодательства РФ. Как уже говорилось, процесс легализации иммигрантов может успешно осуществляться только при условии взаимной заинтересованности в нем принимающего государства и въезжающих на его территорию лиц. При этом далеко не всегда желание иммигрантов пребывать законно осуществимо с позиции законодательных норм[5].

Существует и другой аспект, связанный с общей картиной иммиграции. Российская Федерация активно подключилась к борьбе с нелегальной миграцией и деятельностью контрабандных перевозчиков людей. Правовые эксперты указывают, что «причины работорговли в значительной степени обусловлены разницей в социальном положении различных слоев населения и в уровне доходов между различными регионами России, что заставляет людей покидать постоянное место жительства в поисках лучшей жизни и даже просто работы. Эта же причина толкает наших сограждан, граждан других государств СНГ к выезду за их пределы»[6].

Проблемы трафика, на пресечение которого направлены многие международные проекты, также представляют собой составляющую современной миграции. Они имеют во многом трансграничные аспекты. Это достаточно специфичная вынужденная миграция, в сфере которой иммиграционные вопросы (пересечение границ и особенности легализации) представляются вторичными явлениями. Международное сообщество пытается пресечь определенные виды преступлений и правонарушений, связанных с незаконной торговлей людьми. Латентные формы трудовой занятости и сомнительные пригласительные документы говорят о той опасности, которой может подвергнуться иммигрант при въезде в страну. Усилия межправительственных и общественных организаций, действующих в области предупреждения трафика, нацелены главным образом на оказание информационных услуг и консультирование трудовых мигрантов в предвыездной период.

Нельзя игнорировать вопрос о выполнении международных обязательств РФ по Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Федеральный закон о беженцах следует современным правовым тенденциям в области регулирования основ вынужденной миграции. Казалось бы, он детально регламентирует все моменты процедуры получения статуса. Закон следует тому определению понятия «беженец», которое содержится в Конвенции 1951 г. Специально оговорено (п. 2 ст. 2), что в сферу действия не попадают лица, покинувшие свое государство по экономическим причинам или вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Законом используются унифицированная международно-правовая терминология и формы защиты, такие как временное убежище и воссоединение семьи.

Одновременно Федеральный закон о беженцах не содержит норм, отвечающих на вопросы легализации лиц, ищущих убежище в РФ. Международное право определяет, что незаконные иммигранты и беженцы — это различные с правовой точки зрения категории. Если лицо, заявившее о своем намерении пройти процедуру признания его беженцем, въехало в страну нелегально, ему не может быть отказано в ее прохождении. Пункт 1 ст. 31

Конвенции 1951 г. освобождает беженцев от взысканий за нелегальный въезд и пребывание при условии, что они без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения.

Представляется, что российское законодательство могло бы быть дополнено термином «недокументированный вынужденный мигрант». Этот термин обозначает лицо, въехавшее или пребывающее на территории РФ без действительных проездных или идентификационных документов, которое по объективным причинам не может быть возвращено в страну гражданства или исхода. Нужно заметить, что далеко не всегда такие мигранты приобретают статус беженца. Государства зачастую ограничиваются в отношении их институтом временного убежища. Этот термин необходимо учитывать, исходя из основных целей иммиграционного контроля, которые состоят в определении правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих на территорию РФ[7].

Формирование иммиграционной политики государства происходит под влиянием как принимающих сторон, так и собственных намерений иммигрантов. И.Н. Молодикова отмечает: «Что недостаточно изучено, так это роль индивида как главного участника миграционного процесса. В основном в наших исследованиях решения о миграции интерпретируются в рамках определенных политических или экономических конструкций, которые влияют на мигранта и его решение уехать»[8].

Таким образом, просматривается тенденция, выражающаяся в бессистемном развитии миграционного законодательства, что обусловлено отсутствием в завершенном и нормативно оформленном виде государственной концепции миграционной политики.

Если такие действия будут предприняты, то они смогут стать основой такой миграционной политики, которая обеспечивает совместные усилия принимающего государства, международных организаций, гражданского общества и самих мигрантов.

Процессы глобализации, происходящие в мировом масштабе, требуют современного понимания правовых основ и механизмов управления миграцией на межгосударственном и национальном уровнях.

Представляется, что проблема незаконной миграции в России должна быть изучена совместно с возможностями совершенствования действующего иммиграционного законодательства и широкой дискуссией государства и гражданского общества о современных иммиграционных приоритетах.

В качестве срочных мер, предопределяющих законодательное регулирование миграционных потоков и направленных на разрешение проблем незаконной миграции, может быть предложено следующее:

– координация государственных структур в области приема, документирования и миграционного учета прибывающих иностранных граждан на территории РФ;

– создание системы правовой информации по правилам оформления въезда и пребывания и принципиальным положениям действующего законодательства по миграции и гражданству для лиц, прибывающих в РФ (с помощью международных и общественных организаций);

– привлечение к сотрудничеству переселенческих организаций и диаспор с целью повысить заинтересованность самих мигрантов в легализации.

---

[1] Правовая политика: учебное пособие / Под ред. А.В. Малько, Р.В. Пузикова. Тамбов, 2012. С. 10.

[2] Тихомиров Ю.А. Правовое положение мигрантов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2008. – № 6. –С.17.

[3] Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / Под ред. Г. Витковской. – М.: Гендальф, 2006. С. 11–12.

[4] Шерстобоев О.Н. Законодательство о правовом положении иностранных граждан // Российский юридический журнал. – 2008. – № 5. – С. 59–63.

[5] Зинченко Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики: Монография. – М.: Научная книга, 2011. – С. 28–59.

[6] Горохов Д. Ю. Актуальные правовые аспекты совершенствования миграционной политики России // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 4 (39). – С. 5–8.

[7] Ястребова А.Ю. Правовые основы современной миграции и формирование иммиграционной политики РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 15. – С.18–21.

[8] Молодикова И. Западные подходы к исследованию миграции – возможности сравнений с российской исследовательской школой. – М., 2007. С. 28.