

Д. А. Салтанов*

Правовые проблемы современной миграции и миграционные приоритеты Российской Федерации

На сегодняшний день миграция населения была и остается сложным явлением как политической, так и правовой жизни Российской Федерации. Достаточно сказать, что по миграционному притоку наша страна занимает второе место в мире после США. Нужно учитывать, что Россия остается притягательной для многих наших бывших соотечественников — граждан бывшего СССР. К сожалению, в последние 2–3 года основные приоритеты государственной политики и деятельности ответственных структур, в частности Федеральной миграционной службы России, связаны с привлечением и правовым регулированием трудовой миграции. Представляется, что такой подход отчасти противоречит самому факту присоединения России к Конвенции о статусе беженцев, заключенной в Женеве 28 июня 1951 г., и принятым на основе данной Конвенции федеральным законам о беженцах¹ и вынужденных переселенцах².

Говоря о теоретических аспектах изучения миграции, нужно отметить, что западные ученые уже в 80–90-х гг. прошлого столетия указывали на наличие таких самостоятельных отраслей международного публичного права, как право беженцев (Refugee Law) и миграционное право (Migration Law)³. Первое представляет собой совокупность международных норм, основой которых являются Конвенция 1951 г. о статусе беженцев, Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев, Устав Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев 1950 г., а также ряд документов регионального характера, например, Каракасская конвенция Организации американских государств 1954 г. о территориальном убежище и Конвенция Организации африканского единства 1969 г. по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке. Вторая отрасль может быть определена как достаточно подвижный механизм, который базируется на классических международно-правовых соглашениях в области прав человека, относительно новых региональных договорах и богатой национальной практике государств⁴.

Рассмотрим в качестве примера миграционное правовое регулирование в странах Европейского Союза. Очевидно, что за основу принимаются фундаментальные нормы о свободе передвижения, нашедшие свое отражение в ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. В эту сферу должны быть также включены уставы содействующих международных организаций, такие как Конституция Международной

* Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

¹ См.: О беженцах : федеральный закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в ред. от 1 июля 2011 г.) // Российская газета. 1997. 3 июня.

² См.: О вынужденных переселенцах : закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (в ред. от 1 июля 2011 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12, ст. 427.

³ Подробнее об этом см., напр.: *Melander G.* Further Development of International Refugee Law // *Refugee Problem on universal, regional and national level.* 1987 P. 469–512; *Гудвин-Гилл Г. С.* Статус беженца в международном праве. М., 1997; *Bretell C. B., Hollifield J. F.* *Migration Theory: Talking Across Disciplines.* New York; London, 2000.

⁴ Подробнее об этом см.: *Ястребова А. Ю.* Вынужденная миграция и международное право // Отечественные записки. 2004. № 4. С. 145–155.

организации по миграции 1987 г. Региональная правовая система в области миграции представлена Шенгенскими соглашениями 1985 г. и 1990 г. о постепенной отмене контроля на общих границах этих стран и Амстердамским договором 1997 г., который содержит раздел «Свободное передвижение лиц, право убежища и иммиграция». Наконец, национальное законодательство западноевропейских стран об иностранцах и иммиграции и его практическое применение составляет третий элемент механизма миграционного права¹.

Итак, если провести краткий анализ правовой ситуации в области миграции в Российской Федерации, то можно сформулировать следующие выводы и предложения:

1. Основной приоритет в совершенствовании российского законодательства отдается трудовой миграции. Этим объясняется и внесение в конце 2006 г. существенных поправок в Федеральный закон № 115-ФЗ о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации и принятие специального Федерального закона № 109-ФЗ о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации², а также ряда специальных постановлений Правительства РФ (2006–2007 гг.) по привлечению и использованию иностранной рабочей силы. Упор делается на существующий пакет подзаконных нормативных актов, например, на Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2009 г. № 962 «Об утверждении на 2010 г. квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу»³.

2. На практике слабо и не в полной мере применяются положения действующих федеральных законов о беженцах и вынужденных переселенцах. Значительно сократилось количество лиц, за которыми органы ФМС признают данный статус, и, кстати, число обращений о его присвоении со стороны мигрантов. Это связано и с крайне низкой информированностью въезжающих мигрантов о возможности обращаться с ходатайствами о признании их беженцами и вынужденными переселенцами. Говоря же в целом, потребности вынужденной миграции оказались вне сферы интересов России, потому что представляют собой дополнительное экономическое бремя и уже «прошедший этап» организационной деятельности ФМС. Тенденция сокращения объемов такой миграции имеет поэтому свои объективные и субъективные причины.

3. Однако, даже если вынужденная миграция и не составляет более такой доли в общем притоке, как это было в 90-е гг. прошлого столетия, в ряде стран СНГ и дальнего зарубежья сохраняется ситуация, сопряженная с военными конфликтами и политической нестабильностью. Как показывает статистика, увеличился миграционный приток жителей стран Средней Азии на территорию России. Это связано, в том числе, с социально-политическими событиями в Киргизии,

¹ Подробнее об этом см.: *Ястребова А. Ю.* Правовые аспекты междисциплинарного изучения миграционных процессов. Методология и методы изучения миграционных процессов : междисциплинарное учеб. пособие. М., 1997. С. 171–183.

² См.: О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в ред. от 3 декабря 2011 г.) // Российская газета. 2006. 20 июля.

³ См.: Об утверждении на 2010 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу : постановление Правительства РФ от 28 ноября 2009 г. № 962 // Российская газета. 2009. 4 дек.

Узбекистане и Таджикистане. Так, например, в 2005 г. из Киргизии в Россию выехало 59,2 тыс. человек, что составляет 39 % всего миграционного притока из стран СНГ и Балтии за этот период¹.

4. Миграционные намерения наших бывших соотечественников продолжают оставаться реальностью и совместно с факторами их «выталкивания» из стран СНГ формируют указанный приток. Эксперты, в частности, отмечают, что «оставшийся потенциал русской репатриации можно оценить не более чем в 4 млн человек. Социологические исследования фиксируют значительный потенциал репатриации в Казахстане, Узбекистане, Киргизии, но для его реализации в России все еще нет условий»². Они справедливо указывают, что сложные процедуры оформления регистрации пребывания и вида на жительство тормозят движение этого потенциала в Россию. Очевидно, что даже упрощенный порядок приобретения ее гражданства, который был определен в поправках 2003 г. к п. 2 ст. 14 Федерального закона о гражданстве РФ³, требует доказательств законного пребывания иностранных граждан на территории России. Очень незначительное количество мигрантов может их предъявить. Поэтому правовая интеграция по-прежнему идет сложным путем.

5. Обязательства России по Конвенции 1951 г. о статусе беженцев требуют отдельного комментария. Так, согласно официальной статистике ФМС⁴, в 2011 г. получили статус беженца 108 семей и 123 человека из стран ближнего зарубежья (в основном из Грузии) и 43 семьи и 54 человека из стран дальнего зарубежья (в основном из Афганистана). Учитывая нерешенную проблему со статусом афганских и иракских граждан, ищущих убежище на территории Российской Федерации практически с середины 1990-х гг., это капля в море. Представляется, что ситуацию с незаконно находящимися на территории России вынужденными мигрантами могли бы облегчить программы легализации с признанием факта длительного пребывания таких людей и предоставления им вида на жительство и, возможно, упрощенного порядка приобретения гражданства России. Особенности пребывания таких иностранных граждан выражаются также в фактически полном отсутствии связей со своим государством и максимальной интеграции в нынешнюю социальную среду⁵.

6. Как уже отмечалось, остается достаточно сложной ситуация с незаконно въезжающими и/или пребывающими иммигрантами. Так, эксперты указывали на то, что «наибольшую опасность представляет нелегальная (скрытая) миграция», составляющая примерно 5 млн иностранцев, находящихся на территории Российской Федерации⁶. Для решения проблемы нужно искать комплексные подходы и изучать западный опыт легализации. По мнению зарубежных экспертов, следует охватить «широкий круг участников, вовлекаемых в процесс: правительства,

¹ См.: Население России 2009. Семнадцатый ежегодный демографический доклад. М., 2011.

² Население России 2009. Семнадцатый ежегодный демографический доклад. М., 2011. С. 198.

³ См.: О гражданстве Российской Федерации : федеральный закон РФ от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 28 июня 2009 г.) // Российская газета. 2002. 5 июня.

⁴ Здесь и далее статистика ФМС приводится согласно информации, представленной на официальном сайте ФМС России (<http://www.fms.go.ru>).

⁵ Подробно об этом см.: *Иванова Т. Д.* Незаконные мигранты из Афганистана на территории России. // Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. М., 2010. С. 411–443.

⁶ См.: Миграционные вести Приволжского федерального округа. 2011. № 6. С. 2.

международные организации, неправительственные организации, работодатели, местные общественные организации, мигранты и т. д.»¹. Облегчить решение этой проблемы в России помогли бы следующие правовые меры:

– строгое деление всех незаконно находящихся на территории Российской Федерации иммигрантов на категории. В зависимости от того, является ли миграция вынужденной или же носит экономический характер, определяется правовой статус лица и возможность его дальнейшего пребывания;

– проведение организационных мероприятий по подготовке (с участием общественных организаций самих мигрантов) иммиграционных списков по указанным категориям, с указанием установленных периодов незаконного пребывания;

– предоставление иммигрантам возможности подтвердить юридический факт своего пребывания на территории России в течение определенного времени (путем восстановления миграционных карт, оформленных должным образом свидетельств; судебных решений о признании фактов, имеющих юридическое значение);

– опрос иммигрантов относительно их собственных намерений остаться в России или покинуть ее территорию на определенных законодательством условиях;

– введение в действие программ легализации на основе принятия соответствующих постановлений Правительства РФ и обязательное прохождение иммигрантами установленной ими процедуры.

Крайне малый объем предварительной правовой информации, предлагаемой для въезжающих иностранных граждан, не позволяет им реально соблюдать все нормы российского иммиграционного законодательства. Так, например, «Правовая памятка мигранту в Россию», опубликованная ФМС совместно с Международной организацией по миграции, направлена на консультирование только такой целевой группы, как временные трудовые мигранты. Безусловно, позитивным моментом является полный объем статистических миграционных данных, которые предлагаются официальным сайтом ФМС России, но они предназначены в основном для экспертов. Представляется полезным шире привлекать к практическому консультированию мигрантов всех категорий представителей правовой науки, миграционных исследователей и сотрудников общественных организаций, действующих в этой области. Нужно обращать внимание и российских, и западных ученых и специалистов на такую сферу деятельности, как создание принципиальных миграционных концепций, что будет интересным и для сравнительного правоведения².

Информационная область миграции осваивается и переселенческими организациями. Так, например, Ассоциация вынужденных переселенцев «Саратовский источник» в рамках проекта «Защита прав и законных интересов трудовых мигрантов из стран Центральной Азии и Закавказья в Саратовской области» планирует издавать памятки на узбекском, киргизском, таджикском, азербайджанском и армянском языках по иммиграционным правилам и трудовому праву³.

Существующая ориентация на трудовую или экономическую составляющую миграции и большое количество издаваемых подзаконных нормативных актов не способствует стабильности правового регулирования. Повторим, что современные условия

¹ Международные подходы к управлению миграционными процессами // Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции. М., 2007. С. 13–14.

² См., напр.: *Regards franco-russe sur l'immigration* // *Migrations Societe*, 2005. vol. 17, № 101.

³ См.: Миграционные вести Приволжского федерального округа. 2011. № 6. С. 2.

требуют подготовки единого и универсального иммиграционного закона, где были бы изложены основные требования по порядку въезда, пребывания и выезда иностранных граждан различных категорий, применяемые на территории России. Иначе законодатель будет занят только принятием очередных поправок к вышеупомянутым Федеральным законам. Кроме того, абсолютно «чистым» в области регулирования труда иностранных работников в Российской Федерации остается ее Трудовой кодекс (в то время как именно этот правовой документ определяет сферу регулирования трудовых отношений). Необходимо сочетать все потенциальные возможности совершенствования такой комплексной отрасли, как миграционное право.

Заинтересованность потенциальных работодателей в легальном привлечении трудовых мигрантов крайне низка. Это связано, в том числе, и с трудностью практической реализации того нормативного пакета, который предлагается законодательством о правовом положении иностранных граждан. По их мнению (и это объективно), больше времени занимает оформление трудовых отношений с иностранным работником, чем его реальная трудовая деятельность. Особенно этот факт очевиден при сезонном найме и поточном производстве, где прибывающие работники быстро сменяют отъезжающих. Так, по официальной статистике ФМС, на 1 января 2012 г. количество работодателей, имеющих разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, составило 22 009 человек. Всего же к указанному моменту было выдано 2 136 280 разрешений на работу иностранных граждан, из них 221 508 разрешений было аннулировано.

Таковы принципиальные моменты современного правового подхода к проблемам миграции, представляющие интерес для научных исследований и практического правового применения. Происходящие в мире процессы глобализации требуют от нас особого понимания международных основ и механизмов управления миграцией в контексте ее потенциального полезного вклада в сферу межгосударственных и общественных отношений.