

А. Ю. Ястребова

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ: ЭВОЛЮЦИЯ, ОСНОВЫ, ИММИГРАЦИОННЫЕ ПРИОРИТЕТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

***Аннотация.** Естественные права человека, закрепленные Международным Пактом о гражданских и политических правах, тесно связаны со свободой передвижения и миграции. Социально-правовая интеграция мигрантов в принимающем государстве проходит намного успешнее, когда действуют международные механизмы участия государств в гуманитарном сотрудничестве. При этом сохраняется право каждого государства на собственное национальное регулирование миграционных процессов. Доминирующим фактором остается поддержка глобальных миграционных программ и индивидуальных процедур приема со стороны действующих международных межправительственных организаций, таких, как УВКБ ООН, МОМ, МОТ. Содержание статьи связано с международно-правовыми аспектами миграции, исторически сложившимися принципами защиты мигрантов и современными приоритетами РФ и стран ЕС в этой области.*

***Ключевые слова:** международное право, европейское право, беженцы, лица, ищущие убежище, международные механизмы защиты, иммиграционное законодательство, трудящиеся-мигранты, принимающее государство, формы имплементации, межгосударственные соглашения.*

Происходящие в современном мире процессы глобализации требуют особых гуманитарных подходов к межгосударственным инструментам управления миграцией. Международное право связывает осуществление фундаментальных свобод человека с механизмами взаимодействия прав государства и прав индивида. Если мы применяем этот общий подход к сфере миграции, то правом государства является создание иммиграционного законодательства и правил пребывания, а правом индивида – основы признания правового статуса иммигрантов и гарантии его реализации в стране пребывания. Как указывают С.А.Глотов и Л.Н.Кочеткова, «в современных межгосударственных отношениях имплементация прав человека осуществляется законодательными, административными и иными средствами, имеющимися в распоряжении каждого государства, а международные органы лишь контролируют этот процесс».¹ С позиций международного права, институт миграции составляют, прежде всего, право-

отношения между государствами, участвующими в миграционном процессе.

Статья 14 Всеобщей Декларации прав человека 1948 г. предоставляет каждому человеку право покинуть любую страну, включая свою собственную. Международный Пакт о гражданских и политических правах 1966 г. содержит такую же формулировку в п. 2 ст. 12.

Международно-правовое определение «беженец» содержится в Конвенции 1951 г. о статусе беженца и включает в себя следующие признаки:

- лицо находится вне пределов своей страны;
- оно не может или не желает прибегнуть к защите со стороны своего государства;
- лицо обоснованно опасается за свою жизнь, свободу и безопасность;
- оно может преследоваться по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- такое лицо не может или не желает, вследствие указанных причин, вернуться в свою страну.²

¹ Глотов С.А., Кочеткова Л.Н., Международные институты по защите прав человека. Права человека и народов. Москва, Саратов, 2006, с. 43.

² Подробно об этом: Г.С.Гудвин-Гилл, Статус беженца в международном праве. М., 1997.

Российский Федеральный Закон о беженцах в редакции 1997 г. включил в свое содержание перечисленные элементы этого определения. П. 2 ст. 2 Закона специально оговаривает, что в сфере его действия не попадают лица, покинувшие свою страну по экономическим причинам или вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Изначально законодательство о беженцах создавалось для защиты граждан стран дальнего зарубежья, оказавшихся на территории РФ (Ирак, Афганистан, Конго, Эфиопия, Шри-Ланка и др.) К настоящему моменту правоприменительная практика признания статуса беженца распространена и на граждан стран СНГ и ближнего зарубежья (Грузия, Киргизия, Таджикистан). Однако, общее число заявителей, признанных в РФ беженцами, крайне незначительно. Так, согласно официальной статистике ФМС, за 2009 г. с таким ходатайством в ФМС обратились в целом 2334 мигранта, из них 180 человек были признаны беженцами (большинство составили граждане Афганистана и Грузии). За период 2004-2009 гг. с таким ходатайством обратились 11 514 иностранных граждан и лиц без гражданства из стран ближнего и дальнего зарубежья, из них получили статус беженца 855 человек.³ Эти цифры говорят о необходимости отдельно рассмотреть вопрос об исполнении международно-правовых обязательств РФ по Конвенции 1951 г. и активно учитывать в концепции ее миграционной политики такую составляющую, как вынужденная миграция.⁴

В процессе признания за человеком статуса беженца международно-правовые нормы направлены на установление причин его исхода из своей страны (ст. 1 Конвенции 1951 г.). Лицо не становится беженцем в силу того, что получило соответствующий правовой статус. Напротив, оно должно быть признано беженцем потому, что действительно является таковым. Отрицательное решение какого-либо государства о признании

человека беженцем не означает автоматического отказа другого государства, к которому он обращается, от принятия его ходатайства о статусе. Это и есть существо международно-правовой защиты беженцев.

Термины «беженец» и «лицо, ищущее убежище» (Asylum-Seekers) не являются идентичными. Международная практика чаще идет по пути обозначения в качестве лиц, ищущих убежище, тех людей, которые еще не приобрели статус беженца, но ясно выражают свое намерение сделать это в принимающем государстве. Заключение УВКБ №22 (XXXII) 1981 г. предлагает следующее определение: «Ищущие убежище лица ... включают в себя лиц, которые являются беженцами по смыслу Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. о статусе беженцев, или, которые, вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-либо части или на всей территории страны их происхождения или гражданства, вынуждены искать убежище за пределами своей страны» (общие положения, п. 1).

Кроме того, вынужденным мигрантам может быть предоставлено временное убежище. Так, согласно п. 2 ст. 12 Федерального Закона о беженцах, этот институт защиты применяется, если заявитель имеет основания для признания его беженцем, но ограничивается просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории РФ, или же не имеет таких оснований, но из гуманных побуждений не может быть выдворен за ее пределы.

Что касается политического убежища в РФ, то оно регламентируется соответствующим Положением о порядке его предоставления, утвержденным Указом Президента от 21 июля 1997 г. №746 (с дополнениями 2003 г. и 2007 г.). Положение действует вместе с Административным регламентом Федеральной миграционной службы по исполнению законодательства РФ по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, который утвержден Приказом ФМС от 5 декабря 2007 г. №451.

Правом на политическое убежище пользуются лица, ищущие защиту от преследования или его реальной угрозы в своей стране за их обще-

³ Данные статистики приводятся согласно информации, представленной официальным сайтом ФМС России <http://www.fms.gov.ru>.

⁴ Подробно об этом см.: Ястребова А.Ю., Правовые проблемы современной миграции (тезисы). // Вестник юридического факультета, №2. М., РГСУ, 2008, с. 92-101.

ственно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам и нормам международного права (ст. 2 Положения).

Только в 2001 г., когда исполнилось 50 лет с момента принятия Конвенции, предметом заботы Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) стали более 21 млн. человек, находящиеся в различных странах мира под его мандатом.⁵ В 2004 г. УВКБ определило число беженцев, нуждающихся в заботе международного сообщества, как 10,4 млн. человек.⁶ Говоря об особенностях миграционных правоотношений, Т.Я.Хабриева справедливо замечает, что «признанию и предоставлению статуса беженца всегда предшествует то обстоятельство, что человек уже фактически превратился в вынужденного мигранта. Вся дальнейшая процедура признания и предоставления ему статуса беженца есть лишь юридическое подтверждение объективно существующего факта».⁷ Представляется, что национальные правовые системы должны учитывать специфику обращения с людьми, которые в любом случае уже находятся на территории государства и отказываются ее покидать по объективным причинам.

Исторические аспекты создания международно-правовых механизмов защиты беженцев

Проблемы беженцев, присущие всей истории человечества, впервые стали предметом международно-правовых отношений в рамках Лиги Наций. 26 февраля 1921 г. Советом Лиги Наций был принят первый документ в этой области - резолюция по русским беженцам. В 1923 г. общее количество людей, ищущих убежище в странах Европы (армяне, болгары, русские, албанцы, сербы), составляло от 2 до 2,5 млн.⁸ В июне 1926

г. по инициативе Международного Комитета Красного Креста учреждается пост Верховного Комиссара по беженцам, которым избран известный арктический исследователь и филантроп Фритъоф Нансен, и Бюро по делам беженцев. Принятое в июле 1922 г. Положение о получении удостоверений личности для русских беженцев было подписано 53 государствами и получило позже название Положения о «нансеновских паспортах». 31 мая 1924 г. было принято аналогичное Положение об удостоверении личности армянских беженцев.

Понятие «беженец» применительно к определенной группе лиц было сформулировано в Соглашении 1926 г., касающемся получения удостоверений личности русскими и армянскими беженцами. Русским беженцем признавалось «всякое лицо русского происхождения, которое не обладает вообще или более не обладает защитой правительства СССР, и не приобрело другого гражданства».⁹ 30 июня 1928 г. на конференции, созванной Верховным Комиссаром, было принято Соглашение о распространении на другие категории беженцев мер, установленных в пользу русских и армянских беженцев. Документ содержал рекомендации по учреждению самостоятельных национальных служб помощи беженцам при согласии правительств. Так, в 1922-1928 г.г. правительство Франции дало экзекватуру на создание Лигой Наций так называемых «русских бюро» в Париже, Марселе и Ницце. Они осуществляли посреднические функции между беженцами и властями Франции.

Приходом Гитлера к власти и нацистской политикой преследования обусловлен переход от рекомендательных к обязательным документам по беженцам. 28 октября 1933 г. в рамках Лиги Наций была принята Конвенция, касающаяся международного статуса беженцев, которую затем ратифицировали 8 стран. Нормы Конвенции впервые установили принцип невыдачи и невысылки беженцев (non-Refoulement). Было предложено создание национальных комитетов по делам беженцев. В 1933-1938 г.г. организован Верховный Комиссариат Лиги Наций по немецким беженцам. 4 июля 1936 г. было принято Соглашение о статусе беженцев из Германии, 10 февраля 1938 г.

⁵ Refugee Protection: A guide to International Refugee Law. Handbook for Parliamentarians, №2, 2001, p.61.

⁶ The World's Stateless People. UNHCR, 2004, p.5.

⁷ Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008, с.140.

⁸ Например, см.: La reconnaissance de la qualite de refugie et l'octroi de l'asile. Collection de droit international. Bruxelles, 1990, p.22-23.

⁹ LoNTS n 2004, vol. LXXXIX (89), p.47.

– Конвенция об их статусе, набравшая только 3 ратификации. Эти два документа поставили вопрос о временном убежище: их нормы гарантировали предоставление временного пребывания беженцев на территории государства, если нет возможности принять его на постоянной основе. Кроме того, помимо принципа non-Refoulement, беженцам предоставлено право передвижения и резиденции на территории принимающего государства.

Последним международно-правовым соглашением предвоенного периода становится Дополнительный Протокол 1939 г. к Конвенции 1938 г., принятый с целью защиты австрийских беженцев. Начало второй мировой войны прекратило деятельность Лиги Наций и заложенной ею системы международной защиты беженцев.

Еще в военный период 9 ноября 1943 г. 44 государства создали Агентство Объединенных Наций по вопросам помощи и послевоенного восстановления (UNRRA). В этот период принципиальной задачей объявлено содействие репатриации лиц, перемещенных во время войны и находящихся на подконтрольных территориях. По оценкам экспертов, за короткий период Агентству удалось переселить 2 млн. беженцев и перемещенных лиц, оказавшихся в Европе.¹⁰

На первой же сессии Генеральной Ассамблеи ООН в повестку дня был внесен вопрос о беженцах, требующий формирования определенных подходов. Позиции участвующих государств по проблеме послевоенных беженцев были неоднозначными. Социалистические страны настаивали на быстрой репатриации этих людей в государства их гражданства и заключении двусторонних соглашений по репатриации. Западноевропейские и заокеанские государства склонялись к принципу свободного передвижения и исключительно добровольной репатриации. СССР не принял участия в Конвенции 1951 г., мотивируя это своим отрицательным отношением к покровительству т.н. невозвращенцам, предпочитающим искать убежища в этих странах.

15 декабря 1946 г. резолюцией 62/1 Генеральной Ассамблеи ООН была создана Международная организация по беженцам (МОБ), в деятель-

ности которой участвовало 18 стран, среди них – Великобритания, Франция, Китай, Швейцария, Канада, Австралия, Новая Зеландия. МОБ приняла на себя обязательства и в отношении предвоенных беженцев, и в отношении перемещенных лиц, депортированных во время войны с территории своих стран. В период 1947-1951 г.г. МОБ удалось переселить на родину более 1 млн. перемещенных лиц. В 1947-1948 г.г. были заключены соглашения между МОБ и рядом государств (Австралия, Бельгия) об использовании беженцев и перемещенных лиц в качестве неквалифицированной рабочей силы на производстве. Конституцией МОБ такие функции не были предусмотрены. Это позволило экспертам сделать вывод о «коммерческом» этапе существования МОБ, когда ею выполнялись задачи поставки «дешевых» по стоимости трудовых иммигрантов своим партнерам по соглашениям.¹¹

3 декабря 1949 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 319 (IV) было учреждено Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), которое начало действовать с 1 января 1951 г. УВКБ ООН стало правопреемником всех существовавших до него международных органов по беженцам, лицам, ищущим убежище, и перемещенным лицам. Международная организация труда (МОТ), изначально представлявшая собой автономно действующее учреждение, связанное с Лигой Наций, согласно соглашению об установлении связи 1946 г., стала первым специализированным учреждением системы ООН. Деятельность МОТ, в том числе, направлена на охрану прав и регулирование статуса трудящихся-мигрантов. Отличительной особенностью МОТ является принцип трехстороннего представительства, который допускает к участию в ее органах, помимо правительств государств-участников, профсоюзы и организации предпринимателей этих государств. При этом все три стороны выступают на независимой основе. МОТ является инициатором ряда конвенций, направленных на защиту иностранных трудовых мигрантов на межгосударственно и национальном уровне.

¹⁰ См.: J.Vernant, Les refugies dans l'apres-guerre, Monaco, 1953.

¹¹ Подробно см.: Беженцы: динамика перемещений, М., 1987; Потапов В.И., Беженцы и международное право, М., 1986.

Функции по организации перемещений мигрантов перешли к Международной организации по миграции (МОМ), основанной в 1951 г. К ее современной компетенции относится: «набор, подготовка к миграции, языковая подготовка, деятельность по информированию мигрантов, медицинское обследование, размещение, мероприятия, способствующие приему и интеграции, консультативные услуги по вопросам миграции» (п. с) ст. 1 Конституции МОМ 1987 г.).

Региональные правовые подходы стран Европейского Союза к проблемам иммиграции

Римские договоры о ЕЭС 1957 г. указывают на свободу передвижения людей в пределах европейского сообщества с точки зрения обмена трудовыми ресурсами. Маастрихтский договор 1992 г. о Европейском Союзе определяет основы сотрудничества его членов в области правосудия и внутренних дел, среди которых перечислены общие принципы предоставления убежища, единые правила пересечения границ и единая иммиграционная политика. Лиссабонский договор 2007 г. говорит о предоставлении гражданам ЕС пространства свободы, безопасности и законности, где обеспечивается их внутреннее перемещение и принимаются соответствующие меры по контролю на внешних границах, предоставлению убежища и вопросам иммиграции.

Большое значение для миграционной практики ЕС имеют Шенгенские договоренности, которые состоят из Соглашения 1985 г. о постепенной отмене контроля на общих границах, Конвенции 1990 г. о применении Соглашения (вступила в силу 25 марта 1995 г.) и протоколов о присоединении. Помимо основных 22 стран-партнеров по ЕС, применяющих эти документы, к настоящему моменту в них участвуют Швейцария, Лихтенштейн, Норвегия и Исландия. На основе Соглашений был принят Визовый кодекс 2009 г., представляющий собой свод унифицированных правил оформления въездных виз для пересечения внешних границ Шенгенских государств гражданами третьих стран. М.М.Бирюков относит Шенгенское право к первой опоре ЕС: уже указанному выше пространству свободы, безопасности и законности, и пишет о том, что

«дальнейшее развитие шенгенских норм происходит как в рамках «внутреннего» права ЕС (в актах вторичного права), так и формально вне его рамок посредством заключения двусторонних и многосторонних договоров между государствами-членами Союза...».¹²

Приоритеты иммиграционной политики направлены на максимальное упрощение перемещения собственных граждан по территории ЕС. Иные стандарты действуют по отношению к гражданам третьих стран, прибывающим сюда. Предусмотрены жесткие иммиграционные правила по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежище, и формирование общей процедуры признания их статуса. Большое значение уделяется принятию общеевропейских мер по борьбе с незаконной миграцией и ее предотвращению. Формально проблемы вынужденной миграции остаются сферой регулирования Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и национального иммиграционного законодательства.

Практика показывает, что Западная Европа все более движется к закрытию своих границ для граждан третьих стран. Соглашение между РФ и ЕС об упрощении выдачи виз 2006 г., принятое на взаимной основе, относится к сфере нормальной миграции и предусматривает облегчение поездок членов официальных делегаций, предпринимателей, перевозчиков, журналистов, творческих работников, спортсменов, лиц, проходящих обучение или стажировку, участников программ обмена и близких родственников постоянно проживающих граждан. Что касается вынужденной миграции, то широкое распространение получили соглашения о реадмиссии (возврате, транзите и приеме) незаконных мигрантов и лиц, ищущих убежище, на территорию стран, из которых они прибыли. Подобные соглашения подписаны ЕС со странами Центральной и Восточной Европы, Балтии и СНГ. Их целью является, в том числе, и ограничение контингента потенциальных беженцев.

Широко применяется концепция «первой безопасной страны». Она предполагает, что, если лицо уже осуществило транзит по территории какого-либо государства, чтобы въехать в пре-

¹² Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2009, с. 107.

дела ЕС, то его страны не должны принимать на себя обязательств по определению его статуса как беженца. Это означает, что человек не может произвольно выбирать страну своего убежища. Он должен остановиться в первом по пути следования и безопасном для его пребывания государстве, обратившись к иммиграционным властям с соответствующим заявлением.

Наглядным примером служит ч. 2 ст. 29 Конвенции 1990 г. о применении Шенгенского соглашения, которая гласит: «Каждая Договаривающаяся сторона сохраняет за собой право отказать во въезде заявителю, ходатайствующему о предоставлении убежища, или выслать его в третье государство на основании своих национальных законов и в соответствии со своими международными обязательствами».¹³ П. 5 ст. 3 Дублинской Конвенции 1990 г. устанавливает, что «любое государство-член сохраняет за собой право в соответствии со своим внутренним законодательством переадресовать заявителя, ходатайствующего о предоставлении убежища, к третьему государству».¹⁴

При этом оба европейских соглашения содержат положение о приверженности государств-участников принципам Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Но реализация прав лица, ищущего убежище, с применением вышеуказанных норм на территории ЕС становится невозможной. Остается открытым вопрос о том, захочет ли третье государство взять на себя обязательства по проведению процедуры признания и обратится ли к его помощи сам заявитель. Система двойных стандартов ЕС в области иммиграции способствует действию механизма формальных ограничений для нежелательных лиц, прибывающих из третьих стран.

Правовые особенности регулирования иммиграции в Российской Федерации и оценки ситуации незаконной миграции

Миграция населения входит в число приоритетов политической и правовой стратегии Российской Федерации. Эксперты указывают, что «за исторически очень короткий период... Россия

перешла к ситуации, когда международная миграция стала привычным фактом повседневности и в то же время породила множество реальных или мнимых проблем, глубоко затрагивающих области экономики, политики и, по существу, все сферы социальной жизни».¹⁵ Основы правового регулирования процессов миграции и национальной безопасности связаны с гарантиями законного пребывания иммигрантов на территории РФ. Представляется значимым и формирование позитивного отношения государства и общества к тому вкладу, который вносит современная миграция в социальный прогресс.

Большое значение приобретает информированность самих иммигрантов, их мотивация и адекватное понимание действующих норм и правил въезда и пребывания. Как известно, только документально подтвержденный правовой статус гарантирует доступ к социальному обслуживанию, оформлению трудовых контрактов и страховых полисов, совместному семейному пребыванию. Незаконная иммиграция означает отсутствие каких-либо правовых, социальных, медицинских, бытовых, трудовых гарантий по отношению к таким лицам со стороны государства. Оценивая ее опасности, 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».¹⁶ Поэтому свой выбор в пользу легального пребывания иммигрант должен сознательно сделать еще до въезда в принимающую страну.

К настоящему моменту правовую основу иммиграции в России составляют федеральные законы о беженцах и вынужденных переселенцах (в редакции 1997 г.), о правовом положении иностранных граждан №115-ФЗ (в редакции 2006 г.) и о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства №109-ФЗ, дополненные соответствующими подзаконными актами. Нужно

¹³ Цит. по: Г.С.Гудвин-Гилл, Указ.соч., с.510.

¹⁴ Там же, с. 502.

¹⁵ Ж.Зайончковская, Н.Мкртчян, Е.Тюрюканова. Россия перед вызовами иммиграции. // Постсоветские трансформации: отражение в миграциях. М., 2009, с. 9.

¹⁶ Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции. М., МОМ, 2004, с.11.

отметить, что термин «незаконная иммиграция» во всех этих нормативных документах не употребляется. Ст. 2 Федерального Закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» определяет законно находящегося в РФ иностранного гражданина как 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. Очевидно, что можно обозначить незаконную миграцию как въезд, пребывание и выезд иностранного гражданина с территории РФ, сопровождающиеся нарушением норм общего и специального (пограничного, иммиграционного) законодательства РФ. Потребность в такой правовой дефиниции очевидна, тем более что Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) РФ содержит строгие санкции за нарушение пограничного режима, правил въезда и пребывания, незаконное осуществление трудовой деятельности (глава 18).

Как уже говорилось, Федеральный Закон «О беженцах» в редакции от 28 июля 1997 г. детально регламентирует все правовые моменты получения статуса. Представляется, что его основным недостатком на настоящий момент является двухступенчатая процедура определения статуса беженца, где отдельными составляющими выступают предварительное рассмотрение ходатайств и их рассмотрение по существу (ст. 3 Закона о беженцах).

Кроме того, данный закон не содержит норм, которые были бы прямо направлены на обеспечение легального пребывания лиц, ищущих убежище в РФ. Незаконные иммигранты и беженцы - это различные с правовой точки зрения категории. Даже если лицо, заявившее о своем намерении быть признанным беженцем, въехало в страну нелегально, ему не может быть отказано в прохождении статусной процедуры. Такой подход заложен п. 1 ст. 31 Конвенции 1951 г., который освобождает беженцев от взысканий за нелегальный въезд и пребывание, при условии, что они без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения.

В. А. Волох справедливо указывает: «Федеральным законом «О беженцах» до выдачи свидетельства о рассмотрении ходатайства по

существу не предусмотрена выдача лицу...никого документа, подтверждающего факт его обращения с соответствующим ходатайством».¹⁷ В свою очередь, российское иммиграционное законодательство не использует термина «недокументированный вынужденный мигрант». Здесь мы применяем его к лицу, въехавшему и/или пребывающему на территории РФ без действительных проездных или идентифицирующих документов, которое по соображениям его безопасности не может быть возвращено в свою страну.

Получив отказ в приобретении статуса, иммигранты могут еще длительное время пребывать в стране нелегально. Тот факт, что они не получили статуса беженца на территории РФ, еще не означает отсутствие опасности их возвращения в свое государство. Мировой опыт показывает, что таким людям необходимы специальные программы перемещения в третьи безопасные страны, при поддержке международных и неправительственных организаций. На территории РФ для подобных мигрантов из дальнего зарубежья (Афганистана, Эфиопии, Ирака) необходимо создание программ перемещения, которые могли бы стать предметом многосторонних международных соглашений. Представитель УВКБ ООН в России отметил, что его организация «окажет помощь в их переселении в другие страны в качестве меры по облегчению бремени России» и будет «сотрудничать с российскими властями в целях выработки приемлемых долгосрочных решений для беженцев, находящихся в России».¹⁸

К настоящему моменту режим безвизового передвижения в рамках сотрудничества СНГ определяется двусторонними договорами РФ о взаимных безвизовых поездках, облегчающими пограничные формальности (с Азербайджаном, Украиной, Арменией, Молдовой). Существует и региональный международный договор в этой области: 30 ноября 2000 г. в Минске подписано Соглашение между правительствами Беларуси, Казахстана, Киргизии, РФ и Таджикистана о взаимных безвизовых поездках граждан. Ст. 1 этого документа устанавливает, что граждане

¹⁷ Волох В.А., Международная защита лиц, ищущих убежище, и пути совершенствования российского законодательства о беженцах. // Россия и Совет Европы. М., 2006, с.168.

¹⁸ ООН в России, №4 (59), июль-август 2008, с.6.

стран-участниц, независимо от места проживания имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории государств-сторон без виз. Ст. 3 следует Шенгенской практике и обеспечивает возможность пропуска в третьи страны указанных лиц через существующие международные пункты пересечения границ. Соглашение действует с приложениями от 24 марта 2005 г., которые представляют собой перечень документов, необходимых для передвижения граждан, установленный каждым государством-участником. Практически все приложения содержат термин «Евразийское экономическое сообщество», которым теперь объединены входящие в него страны. Нужно отметить, что правовая сфера миграции в рамках этого пространства еще только формируется странами-участницами.

Договор о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации №173, принятый в 2004 г., содержит определение и принципы таких основ. Под основами законодательства ЕврАзЭС «понимаются правовые акты, которые устанавливают единые для Сторон нормы правового регулирования в базовых сферах правоотношений», имеющие форму соглашений (ст. 1). Главным принципом разработки Основ законодательства ЕврАзЭС является их «соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права» и «всесторонняя проработка правовых, социально-экономических и иных последствий действия» (ст. 2). Основы иммиграционного законодательства ЕврАзЭС в виде открытого для других региональных участников соглашения могли бы стать правовой базой создания единой системы управления миграцией на евразийском пространстве.

Помимо этого, ст. 2 Договора о сотрудничестве в охране внешних границ государств-членов ЕврАзЭС 2003 г. включает их сотрудничество в борьбе с незаконной миграцией.

Вышеуказанные правовые механизмы устанавливают максимальное упрощение передвижения граждан стран СНГ по отношению к гражданам третьих государств и наиболее благоприятный режим пребывания. Тем не менее, единой системы иммиграционного контроля, подобно Шенгенской, они не предусматривают.

Очевидно, что изначально будет применяться национальное иммиграционное законодательство каждого принимающего государства-участника соглашений.

Современные приоритеты миграционной политики РФ связаны с высоким уровнем трудовой миграции на ее территорию. Как известно, в 2011 г. квота на выдачу разрешений на работу иностранных граждан была определена в количестве 1 745 584 разрешений (Постановление Правительства РФ №895 от 12 ноября 2010 г.). Новации Федерального Закона о правовом положении иностранных граждан, такие, как занятость высококвалифицированных специалистов вне названной квоты, получение патентов для трудовых мигрантов, нанимаемых физическими лицами, ведение банка данных о трудовой деятельности иностранных граждан, значительно расширяют сферу его применения. При этом по-прежнему наблюдается слабая заинтересованность потенциальных работодателей в законном привлечении трудящихся-мигрантов, особенно при сезонных работах и на поточном производстве, где прибывающие работники быстро сменяют отъезжающих. Кроме того, Трудовой Кодекс, который определяет область регулирования трудовых правоотношений в РФ, не содержит специальных норм, касающихся социальной защиты и гарантий для работников-иностранцев. Ученые-демографы приходят к выводу, что «либерализация режима трудовой миграции для стран СНГ... привела к увеличению доли этих стран в структуре регистрируемого потока трудовой миграции. В реальном потоке доля СНГ может быть еще выше, так как именно мигранты из этих стран преобладают среди нелегалов. ... Долгосрочной миграционной стратегии придерживаются почти 60% мигрантов из стран СНГ, а более 1/4 ориентированы на постоянное проживание в России».¹⁹ По нашему мнению, только совместные информационно-правовые направления деятельности Федеральной миграционной службы, переселенческих организаций и национальных диаспор и российского гражданского общества по легальному трудоустройству мигрантов могут дать позитивные итоги.

¹⁹ Население России 2008. Шестнадцатый ежегодный демографический доклад. М., 201, с.265, 267..

Участие Российской Федерации в миграционном обмене и международно-правовых системах защиты беженцев, лиц, ищущих убежище, трудящихся-мигрантов обусловило формирование ее иммиграционного законодательства и политики. Объединение совместных усилий стран СНГ и ЕврАзЕС по обеспечению законной миграции, подготовка межгосударственных соглашений на региональном и двустороннем уровне и унификация национального иммиграционного законодательства по ряду положений способствуют соблюдению глобального права человека на перемещение. Западные исследователи считают, что «необходимо обеспечить право на свободу

передвижения вообще, так как в мире, которому свойственно широкое развитие миграций, мобильность является ресурсом, доступ к которому должен иметь каждый».²⁰

Международно-правовые обязательства Российской Федерации в этой области тесным образом связаны с особенностями действующих иммиграционных норм, их единообразным применением субъектами РФ и целесообразностью создания комплексного федерального закона о внешнем перемещении на ее территорию. Такие национальные механизмы правового регулирования должны учитывать и права государства, и права индивида при осуществлении миграции.

Библиография

1. Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2009.
2. Волох В.А. Международная защита лиц, ищущих убежище, и пути совершенствования российского законодательства о беженцах. // Россия и Совет Европы. М., 2006.
3. Глотов С.А., Кочетков Л.Н. Международные институты по защите прав человека. Права человека и народов. М., Саратов, 2006.
4. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженцев в международном праве. М., 1997.
5. Потапов В.И. Беженцы и международное право. М., 1986.
6. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008.
7. Ястребова А.Ю. Правовые проблемы современной миграции (тезисы) // Вестник юридического факультета. РГСУ. 2008. №2.

References (transliteration)

1. Biryukov M.M. Evropeyskoe pravo do i posle Lissabonskogo dogovora. M., 2009;
2. Volokh V.A. Mezhdunarodnaya zashchita lits, ishchushchikh ubezhishche, i puti sovershenstvovaniya rossiyskogo zakonodatel'stva o bezhentsakh. // Rossiya i Sovet Evropy. M., 2006;
3. Glotov S.A., Kochetkov L.N. Mezhdunarodnye instituty po zashchite prav cheloveka. Prava cheloveka i narodov. M., Saratov, 2006;
4. Gudvin-Gill G.S. Status bezhentsev v mezhdunarodnom praveyu M., 1997;
5. Potapov V.I. Bezhentsy i mezhdunarodnoe pravo. M., 1986;
6. Khabrieva T.Ya. Migratsionnoe pravo Rossii: teoriya i praktika. M., 2008;
7. Yastrebova A.Yu. Pravovye problemy sovremennoy migratsii (tezisy). // Vestnik yuridicheskogo fakul'teta. RGSU. 2008. №2.

²⁰ Миграции без границ. Эссе о свободном передвижении людей. М., ЮНЕСКО, 2009, с. 7.