

Миграция населения

**/ Под общ. ред. Воробьевой О.Д. — М., 2001. Вып.4.:
Система иммиграционного контроля / Регент Т.М.,
Архипов Ю.А. — 160 с. — Библиогр.: с.118–119.
Прил. к журн. «Миграция в России».**

Данное исследование по вопросам иммиграции в Россию и системы иммиграционного контроля подготовлено деканом финансово-экономического факультета Российского нового университета, бывшим руководителем Федеральной миграционной службы РФ Т.М.Регент и ответственным работником Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ Ю.А.Архиповым. В монографии рассматриваются две стороны многогранного процесса — развитие иммиграции в Россию, прежде всего въезд и пребывание иностранных граждан в РФ, и особенности предоставления им убежища на территории России.

Работа включает предисловие, введение, пять глав и приложение. В первой главе рассматриваются система и задачи иммиграционного контроля в России; во второй анализируется современная практика регулирования иммиграционных процессов за рубежом; в третьей — проблемы развития нелегальной миграции и методы ее предотвращения; в четвертой — международно-правовые аспекты предоставления убежища; в пятой — опыт предоставления убежища и статуса беженца в России. В приложении дан краткий обзор процедур и практики рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища в западноевропейских странах.

Как отмечает в предисловии руководитель департамента миграционной политики указанного министерства О.Д.Воробьева, развитие иммиграции в РФ является относительно новой и

слаборазработанной проблемой. Ранее закрытость границ бывшего СССР позволяла осуществлять достаточно спокойный миграционный обмен населением между СССР и зарубежными странами. Поток иностранных граждан был очень ограниченным по масштабам, локализованным по территории и строго определенным, включал главным образом сотрудников дипломатических и торговых представительств, специалистов, работников международных организаций на территории СССР, иностранных студентов советских вузов, туристов, членов экипажей иностранных судов и самолетов.

В последнее десятилетие XX в. под воздействием ряда факторов характер миграции в России коренным образом изменился, а сама миграционная ситуация чрезвычайно обострилась. Этому способствовали: распад СССР и образование новых независимых государств, что инициировало возникновение ранее не прогнозирувавшихся миграционных процессов; переход к политике «открытых дверей», что существенно расширило обмен населением между новыми государствами на территории бывшего СССР, между РФ и странами дальнего зарубежья. Важную роль сыграла «прозрачность» границ между РФ и странами ближнего зарубежья в сочетании с практически полным отсутствием пограничного контроля в этих странах, что позволяло бесконтрольно проникать в Россию гражданам ближнего и дальнего зарубежья; наконец, рост социальной напряженности в странах ближнего зарубежья, обострение экономических трудностей и национальных конфликтов, ведущее к выталкиванию из них жителей, прежде всего русскоязычных, которые устремились на территорию РФ.

Сложившаяся новая ситуация потребовала не только обобщения опыта регулирования иммиграции в Россию в 90-е годы, анализа эффективности действия иммиграционного законодательства, но и использования зарубежного опыта в этой сфере и четкого определения государственной системы иммиграционного контроля в России, разработки практических мер по защите национальных интересов страны.

Как отмечается во введении, внешняя миграция стала в последние годы особым и долговременным фактором социально-экономического и социально-политического развития России. В РФ сформировалась значительная по численности иностранная община, включающая как иностранных граждан, так и лиц без гражданства, в

том числе беженцев и ищущих политического убежища. Подобное развитие событий создало для России новые сложные и острые проблемы, усилило угрозу ее национальной безопасности, внутренней политической, социальной и территориальной стабильности, способствовало обострению криминогенной обстановки и формированию значительных групп нелегальных мигрантов. Масштабы иммиграции в Россию до настоящего времени остаются неизвестными для российских властей из-за отсутствия четко организованного учета и «прозрачности» границ. Тем не менее экспертные оценки определяют численность иностранцев на территории России в 3,5–4 млн. человек (как граждан других государств, так и лиц без гражданства, которые не имеют четко определенного правового статуса, с.5).

По мнению авторов, развитие миграционного процесса и новая ситуация в сфере миграции способствовали расширению классического понятия «иммиграция» и ее понятийного аппарата. Появились новые термины — «внешняя миграция», «внешняя трудовая миграция», «вынужденная миграция», «незаконная миграция», «реадмиссия», «реэмиграция».

Международная миграция, затрагивающая Россию, носит следующие основные особенности. Отмечается сохранение остроты проблемы вынужденных переселенцев и беженцев при их избыточной концентрации в уже густонаселенных центральных и южных районах РФ. Под воздействием развития рынков труда и демографического дисбаланса происходит постепенное замещение вынужденной миграции из бывших советских республик миграцией экономической (по экономическим причинам), сращивание различных видов миграции в единый иммиграционный поток, направленный в Россию; высокая степень развития нелегальной иммиграции и интенсивный приток нелегальных иностранных рабочих (с.6).

По мнению авторов, в процессе развития иммиграции в Россию в 90-е годы можно выделить два этапа. В первой половине указанного десятилетия отмечалась тенденция устойчивого нарастания иммиграционного потока в РФ из республик бывшего СССР, что было вызвано развитием межэтнических конфликтов и ухудшением отношения коренного населения к русским и прочему некоренному населению.

С середины 90-х годов в миграционном обмене России со странами ближнего зарубежья сформировались новые тенденции. В условиях ослабления действия фактора «шоковой терапии» после первых лет распада бывшего СССР и адаптации населения на постсоветском пространстве к новым реалиям капиталистической экономики произошло сокращение миграции на всех уровнях. Миграционный прирост в России за счет въезда из стран СНГ и Балтии начал сокращаться, что привело в 2000 г. к его падению почти на одну восьмую в сравнении с предшествующим годом. Однако тот факт, что подобная иммиграция в целом является отражением неблагоприятной социально-демографической ситуации в странах-донорах, проявлением негативного отношения к пришлому русскому населению в бывших союзных республиках, стремлением заменить русские кадры национальными, принудить русское население оставить свое жилье и имущество и выехать в РФ, приносит ряд негативных последствий.

Вынужденные перемещения населения сопровождаются обострением во многих регионах России ситуации на рынках рабочей силы и жилья, ухудшением квалификационной структуры рабочей силы, усилением «давления» со стороны маргинальных слоев и групп, обнищанием огромной массы людей, отсутствием для многих мигрантов какой-либо социальной поддержки. Вынужденные переселенцы, и ранее имевшие низкий материальный уровень, в подобной ситуации обладают крайне ограниченными стартовыми финансовыми и материальными возможностями для решения своих социальных и жилищных проблем. В то же время плачевное состояние российской экономики создает на рынке рабочей силы практически неразрешимые проблемы в части обеспечения вынужденных переселенцев работой и источниками средств существования. По расчетам авторов, две трети вынужденных переселенцев находятся на грани выживания, не имея средств даже для минимального обеспечения своих семей продуктами питания (с.7).

Еще большую остроту в последние годы приобрели проблемы, связанные с нелегальной иммиграцией иностранных рабочих в Россию. Только за последние пять лет количество задержанных на границе незаконных иммигрантов выросло примерно в 10 раз. Главными факторами, способствующими развитию нелегальной иммиграции из стран СНГ и дальнего зарубежья, являются:

сравнительно более прочное экономическое положение России и значительная разница в жизненном уровне населения как в рамках СНГ, так и по сравнению со многими странами Ближнего и Среднего Востока, Азии, Африки и других регионов.

В обострении миграционной обстановки важную роль сыграли развитие альтернативных форм занятости, связанных с использованием (хотя и в ограниченных масштабах) иностранного капитала, внедрение смешанных форм собственности, частнокапиталистического сектора и индивидуальной занятости; отсутствие эффективного иммиграционного контроля и «прозрачность» российских границ; наконец, выгодное географическое положение России для транзита мигрантов из слаборазвитых районов Азии в Западную Европу.

В то же время для России характерны неразвитость действующего российского законодательства в области миграции и сама практика его толкования. Авторы приводят основные нормативные акты российского иммиграционного законодательства и пока еще действующие законы бывшего Советского Союза. Эти акты регулируют только отдельные правоотношения, но не создают единой базы иммиграционных правовых актов в классическом понимании. Авторы приводят основные положения разрабатывавшегося нового закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В основной массе мигрантам оформляется въезд в страну по приглашениям, являющимся основанием для рассмотрения вопроса о выдаче им визы или основанием для въезда в РФ при безвизовом режиме.

В первой главе рассматриваются система и задачи иммиграционного контроля в России. Авторы отмечают значимость рассмотрения данной проблемы в связи с тем, что значительное количество вынужденных иммигрантов из стран ближнего и дальнего зарубежья представляют собой практически неконтролируемый поток мигрантов. В условиях «прозрачности» границ между бывшими союзными республиками, а ныне независимыми государствами, произошло значительное увеличение потока транзитных пассажиров. При этом ослаб контроль за их перемещением. На этом фоне отмечается резкое увеличение числа иностранцев, которые прибывают в РФ с нарушением установленных правил или используют Россию как промежуточный пункт на пути в более благополучные

западные страны. Значительно увеличилось число иностранцев, использующих Россию для перевалки ввозимых оружия, наркотиков, нелегалов.

Во второй главе авторы анализируют современную практику регулирования иммиграционных процессов в других странах. Иммиграционная политика зарубежных стран оказывает значительное влияние на ход и направление миграции в России как в отношении иммиграции в РФ, так и в отношении эмиграции из России. Так, отмеченное в последние годы ужесточение правил иммиграции в страны Западной Европы, США, Канаду значительно сократило эмиграцию из России в эти страны. В частности, введенные Францией меры по ограничению иммиграции и восстановление паспортного контроля на своих границах с некоторыми странами (ранее отмененного после вступления в силу Шенгенских соглашений 1995 г.) сказались на масштабах эмиграции россиян в эту страну. Были внесены изменения в иммиграционное законодательство шести членов Европейского союза (Бельгии, Франции, Германии, Нидерландов, Португалии и Великобритании в 1993 г.). Новые поправки в законодательные акты были внесены в трех странах (Дании, Италии, Австрии) в 1994 г. Изменения в законодательстве были направлены на снижение возможности получения вида на жительство. Это было достигнуто посредством более тщательной процедуры рассмотрения запросов и ходатайств о получении вида на жительство или предоставлении иного статуса, снижения расходов на социальное обеспечение и разного рода помощь новым иммигрантам.

Подобная политика промышленно развитых стран (ПРС) привела к тому, что иммигранты из стран «третьего мира», не получившие на законных основаниях визы и вид на жительство, чтобы поселиться в ПРС Западной Европы, США, Канаде, вынуждены искать другие легальные и нелегальные возможности устройства на работу или получения политического убежища в России, странах СНГ, Восточной Европы и Балтии. В результате все большее число иностранцев из стран «третьего мира» оседает в России, в том числе из-за трудности получения виз в ПРС. Как отмечают авторы, иммиграционная политика и законодательство ПРС касаются в основном трех категорий иностранцев: иностранная рабочая сила; лица, ищущие убежища; въезд по линии воссоединения

семей. Авторы подробно анализируют систему регулирования иммиграции в США, Швеции, Канаде, Австралии, Бельгии, Дании, Германии, Швейцарии, Франции, Норвегии и других странах.

По мнению авторов, анализ практики оказания помощи беженцам в ПРС свидетельствует о невозможности перенесения их опыта в Россию (с.40). Единственное, что может быть использовано в практической работе в России, — опыт приема и адаптации в Германии российских немцев и опыт адаптации и расселения еврейских репатриантов в Израиле.

В третьей главе рассматривается нелегальная миграция и проблемы ее предотвращения. Авторами рассматривается международный опыт борьбы с нелегальной миграцией. Система мер, предпринимаемых ПРС в борьбе с нелегальной иммиграцией, предусматривает ряд положений, которые могут быть применены и в России: предотвращение нелегальной иммиграции; проведение информационных компаний; укрепление границ; создание системы иммиграционного контроля, повышение технической оснащенности пограничной службы; работа с транспортными перевозчиками; ужесточение штрафных санкций за нелегальную иммиграцию, незаконную занятость и контрабандную переправку мигрантов; организация немедленной депортации нелегалов из числа иностранных граждан; регулирование статуса иммигрантов, осуществление программ легализации для незаконных иммигрантов (с.42).

Авторы особое внимание уделяют предотвращению нелегальной миграции. Правительства независимых государств самостоятельно определяют направления своей иммиграционной политики, и в реализации этой политики большое значение имеет деятельность по борьбе с незаконной иммиграцией. Система мер по предотвращению нелегальной иммиграции включает два основных направления: а) принятие мер по упорядочению пребывания иностранных граждан на территории страны и б) проведение информационных компаний по предотвращению незаконного въезда мигрантов. Первое обеспечивается путем информационных компаний по доведению общественного сознания до понимания отрицательных последствий нелегальной миграции. Для потенциальных мигрантов достоверная информация о возможности законного въезда в ПРС имеет большое значение, помогая им воздержаться от принятия и осуществления дорогих и рискованных предложений о работе за рубежом со стороны

сомнительных посредников и туристических фирм. Авторы рассматривают приемы информационно-разъяснительной работы по предупреждению нелегальной миграции в ряде ПРС, в том числе в США, Канаде, на Филиппинах. Достоверная информация о легальных условиях въезда и работы в странах-реципиентах особенно важна для мигрантов-женщин.

Особую значимость приобретают мероприятия различных государств по организации контроля на границе. Для большинства стран важнейшим путем борьбы с нелегальной иммиграцией остается ужесточение порядка въезда и иммиграционного контроля. Многие ПРС для борьбы с нелегальной иммиграцией ужесточают свой визовый режим. Так, в 90-е годы страны – участники ЕС определили 110 стран, граждане которых при въезде в страны ЕС должны оформлять визы. В ряде случаев визы вводятся для граждан тех стран, откуда особенно велик наплыв нелегальных мигрантов. Для въезда в США, например, требуются визы для граждан всех государств, за исключением 26 стран, гражданам которых разрешен безвизовый въезд в США на срок не более 90 дней (с.45).

Авторы в качестве одной из мер борьбы с нелегальной иммиграцией рассматривают укрепление пограничной полосы, тем более что нелегальные иммигранты в одиночку или группами во главе с проводниками пересекают труднодоступные участки государственной границы, особенно в лесных и горных районах. В качестве примера приводятся мероприятия по укреплению государственных границ США, Германии, Малайзии, Кувейта. Пограничные службы многих стран принимают эффективные меры по усилению паспортного контроля и выявлению недействительных документов. Для борьбы с фальшивками используются специальные методы выявления поддельных штампов и печатей. Ужесточаются требования к транспортным перевозчикам. Принимаются дополнительные меры по пресечению нелегального пребывания и незаконной трудовой деятельности, по борьбе с уклонением от официальной регистрации, со вступлением в фиктивные браки. Авторы подробно анализируют санкции за незаконную занятость, за незаконное привлечение и использование иностранной рабочей силы. Подробно рассматриваются методы депортации на примере США, Канады, Польши, Австралии, Финляндии, Франции, Германии, Чехии, Вьетнама, других стран.

Авторы обращают внимание на необходимость стандартизации процедур предоставления убежища. Это особенно актуально для европейских стран, в которых длительное время многочисленные нелегальные иммигранты без особых проблем получали политическое убежище и статус беженца. Значительная часть подобных мигрантов на поверку оказывалась по сути экономическими мигрантами, причем во многих случаях соответствующее прошение подобные мигранты подавали одновременно в несколько стран. Создание менее благоприятных условий для иммигрантов и усложнение процедур признания беженцами привело к росту числа нелегальных мигрантов во многих странах.

Далее рассматриваются практика законодательных амнистий и программы легализации незаконных иммигрантов. Для подобных программ легализации характерны четкая и жесткая фиксация временных рамок, в течение которых можно подать ходатайство о легализации; определение срока проживания мигранта и его семьи к моменту подачи заявления; наличие у заявителей постоянного места работы, источников дохода и жилья; сохранение конфиденциальности предоставляемой заявителем информации; принятие после легализации более жестких административных мер в отношении въезда иммигрантов и пребывания иностранцев (с.60).

Одна из наиболее известных амнистий в мире была осуществлена США в 1986 г., когда американские власти разрешили всем находящимся в стране нелегальным иммигрантам со значительными финансовыми средствами легализовать свое пребывание в стране. В европейских странах легализация иммигрантов была осуществлена в 2000 г. в Бельгии, ранее – во Франции, Италии, Португалии; в странах Азии – в Малайзии, на Филиппинах, Таиланде; в Латинской Америке – в Чили, Эквадоре, Аргентине, Боливии, Парагвае, Уругвае; в Африке – в ЮАР, а также среди других стран – в Австралии. Как отмечают авторы, эффект от легализации был весьма различен, в ряде случаев минимален.

Важным направлением деятельности по легитимизации и декриминализации миграции является борьба с торговлей людьми, а также с преступными группировками, которые организуют вербовку, переправку мигрантов, эксплуатацию их труда, секс-эксплуатацию женщин-мигрантов и другие виды преступлений, связанные с нарушением российских законов и прав мигрантов.

Во втором разделе главы авторы исследуют нелегальную миграцию в России. В переходный период международная миграция в РФ существенно изменилась. Распад СССР привел к наплыву беженцев и вынужденных переселенцев, возросли потоки мигрантов из стран ближнего и дальнего зарубежья, возросло число стремящихся получить в России работу. Значительное число иммигрантов в России оказалось с одной-единственной целью — перебраться на Запад. Подобные процессы обязательно должны сопровождаться наплывом нелегальных мигрантов. РФ в подобных условиях должна была проводить четко сформулированную и бескомпромиссную миграционную политику.

Нелегальная миграция приобрела тотальный характер и начала крайне отрицательно сказываться на стабильности в российских регионах. Она начала активно соединяться с криминальной средой и сама стала все сильнее приобретать криминальный характер. Ее негативное воздействие ощущается не только в районах, примыкающих к границам страны, но даже в самом центре, в Москве. Пограничные районы РФ все более насыщаются иммигрантами, которые зачастую только посредством криминала оказываются в состоянии обеспечить выживание своих семей.

По мнению авторов, для более глубокого понимания проблем нелегальной миграции следует четко определить основные понятия и термины. Следует, считают авторы, учитывать в первую очередь три важнейших момента: пересечение государственной границы (нелегальный, незаконный въезд в РФ); нелегальное пребывание в России; нелегальная (незаконная) занятость. Авторы дают свое определение нелегальной миграции: въезд, пребывание и/или осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности с нарушением установленного порядка — без оформления или с ненадлежащим оформлением соответствующих документов и разрешений, определенным российским законодательством, а также с использованием недействительных, поддельных, фиктивных и чужих или утративших юридическую силу в связи с истечением срока их действия документов (с.71).

Существующая система мер по противодействию массовой иммиграции в Россию, по мнению авторов, не соответствует сложившемуся положению с нелегальной миграцией. Регулирование иммиграции должно способствовать выполнению страной своих

международных обязательств; реализации и соблюдению прав человека и защите национальных интересов России, в том числе обеспечению ее безопасности.

Проблемы, связанные с распространением нелегальной миграции, являются новыми для России и решаются с трудом не только из-за отсутствия достаточного опыта решения этих задач по международным правилам и отсутствия достаточной правовой основы, но также из-за сложившегося за годы советской власти подхода к подобным проблемам как единичным явлениям.

В стране сложилось совершенно особое положение в части нелегальной миграции. Во-первых, на территории страны скопилось огромное количество нелегальных мигрантов, в том числе в пограничных районах (Приморский, Ставропольский, Краснодарский края, Белгородская, Волгоградская, Калининградская области, районы вдоль российско-казахстанской границы). По некоторым оценкам, их насчитывается несколько сот тысяч человек, и их численность продолжает с каждым годом увеличиваться. Во-вторых, иностранные граждане отличаются в России особой мобильностью и подготовленностью к экстремальным ситуациям и достижению своих целей, как легальных, так и полулегальных. В-третьих, их оседанию в указанных районах России, равно как и в центральных, включая столицу, способствует сложившаяся диаспора, которая уже обосновалась, создала для себя легальную и полулегальную основу, установила тесные контакты с коррумпированными чиновниками правоохранительных органов, обладает большой базой данных о положении на отдельных участках российской границы, о социально-экономической ситуации в отдельных регионах России, о брешах в иммиграционном законодательстве и т.д.

Поэтому меры, осуществляемые различными государственными органами России, как правило, оказываются малоэффективными. Пока что наиболее часто используется система штрафов за нарушение режима пребывания и отсутствия миграционных карт и регистрации у иностранцев. В то же время такая эффективная мера, как депортация, обходится для России слишком дорого и потому применяется в ограниченных масштабах.

Пока что в стране отсутствует комплексный подход к решению проблемы нелегальной миграции, тем более что предпринимаемые

действия выглядят как полумеры и недостаточно проработаны на фоне практики, применяемой странами Европейского союза.

Проблема нелегальной миграции носит широкий международный характер. По данным МОТ, на которые ссылаются авторы, в настоящее время не контролируется около трети всего потока международной миграции (с.73). Пока что в России нелегальная миграция также практически не контролируется. В то же время нелегальные иммигранты создают сложные проблемы на рынке труда России, способствуют сохранению и развитию теневого сектора в экономике. Проблемы нелегальной миграции усугубляются экономическими трудностями, переживаемыми Россией. В стране сложилась ситуация, благоприятствующая трудоустройству иммигрантов при сохранении безработицы среди национальных трудовых кадров. Нелегалы оказываются вовлеченными в теневую экономику и незаконный бизнес, в нелегальную переправку работников в страны Западной Европы, США и Канаду. Нелегалы в крупных городах сформировали этнические сообщества и стали питательной базой для криминального сообщества, будучи в тесном контакте с организованными преступными группировками. Авторы предлагают ряд мер по оздоровлению ситуации в области трудовой миграции, в области социальной защиты иммигрантов, в области борьбы с организованной преступностью.

В четвертой главе проводится анализ международно-правовых аспектов убежища. В первом разделе главы авторы дают определение права убежища (право иностранного гражданина укрыться от преследования в другой стране). Однако право человека на получение убежища не обязывает государства предоставлять подобное убежище. В Декларации прав человека отмечается право «искать и пользоваться этим убежищем», а не право «искать и получать убежище» (с.76). Нуждающиеся в убежище не могут обязательно рассчитывать на право убежища в конкретной стране. Авторы считают категорию «лицо, ищущее убежище» довольно расплывчатой, поскольку она включает лиц, которые в конечном счете будут признаны беженцами, ходатайства которых будут отклонены, а также тех, кому предоставят тот или иной вид на жительство даже в случае, если они не получат официального статуса беженца. Кроме того, людей, которые автоматически могут считаться беженцами, если они перебрались в другое государство, следует рассматривать только как ищущих

убежище, если они следуют транзитом в другие государства и добиваются допуска в страну, где применяется процедура индивидуального рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища.

Как отмечают авторы, многие добывающиеся предоставления статуса беженца на самом деле являются экономическими мигрантами. Поэтому правительства ПРС вводят систему мер, направленных против лиц, стремящихся получить подобный статус беженца. В итоге в ПРС количество ходатайств о предоставлении убежища существенно сократилось, уровень защиты беженцев понизился, их потоки были перенаправлены в другие регионы, масштабы нелегальной миграции существенно возросли.

Далее авторы обсуждают категорию и статус беженца и рассматривают процедуру признания лица беженцем. Приводятся соответствующие примеры из истории рассмотрения определенных категорий лиц беженцами, в том числе категории «русские беженцы», сформулированной в мае 1926 г. на конференции по вопросам русских и армянских беженцев в Женеве. Авторы дают определение понятий «беженец», «вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований», «раса», «вероисповедание», «гражданство», «социальная группа», «политические убеждения», «национальный режим», «режим, установленный для граждан страны обычного места проживания беженца», «наиболее благоприятный режим», «временное убежище».

В третьем разделе главы авторами рассматривается международное регулирование правового режима беженцев, в четвертом — понятие «безопасной страны», в пятом — соглашения о реадмиссии. Как отмечают авторы, Германия объявила все соседние государства либо безопасными странами происхождения, либо безопасными третьими странами и тем самым успешно сняла с себя ответственность за предоставление убежища лицам, прибывающим в нее без действующей визы сухопутным путем. Все большее число стран, отмечают авторы, стремятся интерпретировать критерии предоставления статуса беженца все более ограничительным и запретительным образом. ПРС добились успеха в своем стремлении ограничить и сократить число людей, прибывающих на их территорию в поисках убежища (с.103).

В заключительной, пятой главе рассматривается опыт предоставления убежища и статуса беженца в Российской Федерации.

Отдельно приводится краткий обзор процедур и практики рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища в странах Западной Европы. В РФ на основании ст. 63 Конституции РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права предоставляется политическое убежище, временное убежище и статус — признание беженцем.

Указанное политическое убежище предоставляется иностранцам — гражданам других государств и лицам без гражданства, ищущим убежище и защиту от преследований или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или стране обычного пребывания, за общественно-политическую деятельность и убеждения, не противоречащим демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Авторы особо останавливаются на условиях, препятствующих предоставлению убежища (за действия, считающиеся в РФ преступлениями; за привлечение по уголовному делу в качестве обвиняемого; при прибытии из третьей страны, где этому лицу не грозило преследование; при прибытии из стран с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области прав человека; при прибытии из стран, с которыми РФ имеет соглашение о безвизовом пересечении границ; при предоставлении заведомо ложных сведений; при наличии гражданства третьей страны, где данное лицо не преследуется) (с.105). Как отмечают авторы, данный вид убежища (считающийся политическим) почти не используется, имеются только единичные случаи обращения с ходатайством о предоставлении политического убежища. Иностранцы — граждане и лица без гражданства — предпочитают получать защиту в качестве беженцев.

Далее авторы рассматривают статус беженца в России. Россия оказывается страной, наиболее уязвимой с точки зрения обустройства иммигрантов, желающих найти убежище именно в РФ, причем их поток не ослабевает. Этому, в частности, способствует «прозрачность» границ, чем особенно часто пользуются вынужденные переселенцы и иммигранты. Подавляющее большинство подобных мигрантов бегут не от преследований в собственной стране, а в стремлении улучшить свое социально-экономическое положение. Поэтому перед российскими органами стоит нелегкая задача

вычленил тех, кто действительно нуждается в защите в качестве беженцев, из общего потока просто стремящихся улучшить свое материальное положение.

Россия присоединилась в 1992 г. к Конвенции ООН от 1951 г. и Протоколу от 1967 г., взяв на себя обязательства принимать лиц, ходатайствующих об их признании беженцами. Авторы описывают процедуру предоставления статуса беженца в соответствии с федеральным законом от 28 июня 1997 г. «О беженцах», который вступил в силу 3 июля 1997 г. Одновременно приводится определение понятия «беженец». О признании беженцем могут ходатайствовать иностранные граждане либо лицо без гражданства, которое прибыло или желает прибыть на территорию РФ. При этом желающие прибыть на территорию России должны находиться вне страны своей гражданской принадлежности или страны своего прежнего обычного местожительства. Излагается процедура признания беженцем, которая предполагает, что российское законодательство не предусматривает каких-либо привилегий для лиц, ищущих убежища, прибывших из республик бывшего СССР, а в настоящее время — суверенных государств, или каких-либо «особых» стран.

Процедура признания беженцем складывается из двух основных этапов: первый этап — предварительное рассмотрение ходатайства при обязательной процедуре идентификации личности; второй этап — рассмотрение ходатайства по существу. В то же время работа по признанию иностранного гражданина беженцем является индивидуальной процедурой, с рассмотрением всех обстоятельств и причин, совокупности сведений, получаемых от заявителя, при важности именно событий и их воздействии на заявителя, информации о стране на момент подачи заявления от соискателя статуса беженца. Авторы рассматривают процесс документирования лиц, ходатайствующих об их признании беженцами, и лиц, признанных беженцами; права и обязанности лиц, ходатайствующих о признании беженцем, и самого беженца; деятельность центров временного размещения; срок действия статуса беженца. Отмечается, что подавляющее большинство иностранцев утрачивает статус беженца в связи с получением разрешения на постоянное проживание на территории РФ либо в связи с приобретением российского гражданства.

В заключительной части главы авторы рассматривают особенности реализации механизма предоставления убежища в РФ. Последнее тесно связано с проблемой незаконной миграции, поскольку обращение иммигранта с просьбой о предоставлении убежища позволяет ему легализоваться в случае его незаконного пребывания в России как минимум на срок рассмотрения его дела (ходатайства) о предоставлении убежища. Пока что действующие территориальные миграционные органы могут ежегодно рассматривать не более 3 тыс. обращений иностранцев, тогда как на учете в этих органах на начало XXI в. состояло более 45 тыс. иностранцев, которые хотели получить право считаться беженцами. Причинами подобного дисбаланса авторы считают неравномерное распределение иностранцев по территории РФ; трудоемкость и сложность рассмотрения подобных дел; отсутствие достаточного числа переводчиков; малую численность и недостаточную квалификацию персонала; несовершенство миграционного законодательства и правоприменительной практики; малочисленность центрального и контрольного аппарата; несовершенство механизма получения необходимой оперативной информации; отсутствие соответствующего финансового, материально-технического и программного обеспечения процедуры предоставления политического убежища.

Авторы прогнозируют рост ходатайств о предоставлении убежища. Ежегодно в РФ будут дополнительно обращаться с просьбой о предоставлении убежища 10–15 тыс. вновь прибывших иностранцев (с.115). При возрастании числа отрицательных решений может резко возрасти число обжалований, равно как и в случае ужесточения контроля за пребыванием иностранцев. По мнению авторов, при ныне действующей системе ежегодно возможно признание беженцами 500–1000 человек. Могут возникнуть неординарные случаи правового порядка типа проблемы «афганских детей», образовавшейся в связи с наплывом на территорию страны беженцев с детьми из Афганистана после падения просоветского режима (с.115–116).

Случаи с «афганскими детьми» показали необходимость постоянного совершенствования иммиграционного законодательства и всей работы в сфере урегулирования иммиграционной проблемы в России.