

## Книжная полка

**Вахания В. В. Право на выезд за рубеж и статус иммигрантов.— М., 1991.— 134 с.**

Книга В. В. Вахания является одной из первых работ, в которой дается комплексный и достаточно подробный анализ нормативных актов, регулирующих вопросы перемещения лиц из одной страны в другую, то есть рассматриваются вопросы эмиграции, миграции и иммиграции. В ней также рассматриваются процедуры международных контрольных механизмов в области прав человека.

Можно утверждать, что автору в значительной мере удалась попытка провести исследование правового регулирования миграционных процессов, в том числе связанных как с вынужденным переселением, так и со свободой передвижения. Это позволило ему изложить в своей книге определенные рекомендации по повышению эффективности международного контроля в области защиты прав человека и разработке российского законодательства, призванного регулировать такие процессы и определять статус мигранта.

Автор сопоставляет международно-правовые нормы в области прав человека, в частности касающиеся свободы передвижения на определенной территории и права выезда за ее пределы, с национальным законодательством ряда государств, в том числе и с соответствующими правовыми нормами, действующими на территории Российской Федерации.

В рецензируемой книге критически рассматривается позиция бывшего СССР по проблеме имплементации международных норм по правам человека, акцентируется внимание на необходимости дальнейшей деидеологизации международных отношений, расширения гуманитарного сотрудничества.

Актуальность проведенного автором исследования очевидна, ибо миграционные потоки сегодня направлены не только традиционно в западные страны, но и «захлестнули», в частности, Российскую Федерацию. Распад Союза ССР, возникновение опасных очагов военных межнациональных конфликтов, провозглашение государственного суверенитета бывшими союзными республиками и принятие некоторыми из них дискриминационного законодательства в отношении русского

и русскоязычного населения вызвали волну мигрантов (беженцев) из стран СНГ и государств, не входящих в Содружество. Так, по официальным данным бывшего МВД СССР, к концу 1991 года число таких переселенцев (мигрантов) составляло около 800 тыс. человек, причем на территории России к указанному моменту их число достигло 230 тыс.

В первом полугодии 1992 года на территорию Российской Федерации прибыло более 100 тыс. человек. Однако реальное число переселенцев значительно превышает приведенные данные, так как органы внутренних дел, в частности России, регистрировали и продолжают регистрировать мигрантов только из зон конфликтов, по которым приняты соответствующие правительственные постановления.

Сегодня в России официально зарегистрировано 222 тыс. беженцев, из них 37% — осетины, 23% — русские. Основные потоки мигрантов с юга хлынули в Краснодарский и Ставропольский края, Ростовскую и Воронежскую области. Другие мощные течения — из Средней Азии в Центральную Россию<sup>1</sup>.

В условиях продолжающихся военных конфликтов в различных регионах стран СНГ, их нестабильного экономического и политического положения, роста национализма, по оценке многих экспертов, возможна «обвальная» миграция населения как на территорию Российской Федерации, так и из нее, а также в пределах самой Российской Федерации, что потребует четкого политического осмысления происходящих процессов, их правового регламентирования и решения комплекса социально-экономических проблем, связанных с мигрантами.

В первой главе В. В. Вахания дает оценку Закону СССР о выезде и въезде советских граждан, сопоставляя его с международными стандартами в области прав человека. Сегодня на повестке дня стоит вопрос о принятии российского законодательства о мигрантах (беженцах) в определенной увязке с законодательством других государств СНГ, особенно в силу «прозрачности» устанавливаемых между ними границ. Тем не менее любой гражданин России в соответствии с международными стандартами в области прав человека должен иметь право (без объяснения каких бы то ни было причин) выезжать из Российской Федерации и въезжать в Российскую Федерацию без какой бы то ни было дискриминации. Но в нынешних условиях, как уже указывалось выше, на повестке дня остро стоит вопрос о въезде в Россию граждан других стран СНГ и определении их миграционной политики по отношению друг к другу, особенно к населению, вынужденному мигрировать в Россию из так называемого «ближнего зарубежья».

В связи с указанным особую актуальность приобретает установление правового положения вынужденных мигран-

тов на территории Российской Федерации, определяющего взаимные обязательства мигрантов, государства, правительственных и неправительственных организаций, которые были бы закреплены в соответствующих законодательных актах.

Высказанные В. В. Вахания предложения по вопросам свободы передвижения могут иметь практическое значение для совершенствования организации работы соответствующих миграционных служб Российской Федерации.

С точки зрения международного права свобода передвижения является составной частью личной свободы и частью права на личную самостоятельность. Свобода передвижения широко признается как в теории, так и на практике. Кстати, свободные передвижения являются не только предпосылкой для осуществления права на выезд-въезд, они необходимы также для полного осуществления права на свободу мысли, совести и религии и право на свободное выражение своего мнения, в частности «свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ» (ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Анализ различных категорий вышеуказанных мигрантов на территории Российской Федерации, существующей международной практики, международных пактов в области прав человека дает основание ставить вопрос о необходимости принятия закона о мигрантах — вынужденных переселенцах (беженцах) и о мигрантах — свободных поселенцах. С учетом этого обстоятельства специалистам, прежде всего юристам, следует подумать об определении в российском законодательстве понятий «мигрант — вынужденный переселенец» и «мигрант — свободный поселенец» и соответственно определить их правовой статус на территории Российской Федерации. Видимо, базовыми документами для этой цели будут служить Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1991 года.

В законе Российской Федерации о мигрантах следует, на наш взгляд, предусмотреть:

- порядок ходатайств о предоставлении соответствующего статуса;
- права и обязанности лица до получения соответствующего статуса;
- процедуру получения статуса мигранта — вынужденного переселенца и мигранта — свободного поселенца;
- порядок обжалования решения об отказе в наделении лица соответствующим статусом и позицию государственных органов при этом;

- права и обязанности мигрантов в местах временного поселения и сроки (пределы) проживания там;
- дополнительные обязательства государства по отношению к мигрантам — вынужденным переселенцам;
- денежные и материальные компенсации для мигрантов;
- гарантии рассматриваемой категории мигрантов против воли в месте их прежнего проживания.

Представляется, что один из наиболее серьезных вопросов, который должен быть урегулирован в проекте соответствующего закона о мигрантах, — их экономическое обеспечение. Удовлетворительно эту задачу, на наш взгляд, практически нельзя решить без помощи международных организаций, таких как Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, Международная организация труда, Международная организация по миграции и некоторые другие.

Рассматривая иммиграционные потоки в Соединенных Штатах Америки, автор профессионально анализирует иммиграционное законодательство этой страны, базовым источником которого является вступивший в силу в 1952 году Закон об иммиграции и гражданстве, известный как «закон Маккарена — Уолтера». Особое внимание уделено не только принятым ранее поправкам, но и Закону об иммиграции 1990 года, вступившему в силу 1 октября 1991 г. В книге подчеркивается, что вся иммиграционная политика США исторически основана на жестких положениях расистского, антидемократического характера, утвердившихся в американском нормотворчестве более полутора столетий назад (с. 33).

Разделяя позицию других исследователей, автор отмечает, что одной из характерных черт американской иммиграционной политики является жесткий всеобъемлющий контроль со стороны федеральных властей за притоком иммигрантов. Американское законодательство предусматривает строгие «качественные» и «количественные» ограничения, а также систему преференций. Тем не менее 80-е годы ознаменовали высокий уровень иммиграции (около 1 млн. человек в год). Новая волна иммигрантов представлена на 90% выходцами из Латинской Америки и Азии (по 45% приходится на каждый континент), и 10% составляют выходцы из Европы.

Согласно официальным данным по числу притока иммигрантов в США, можно определить следующую очередность: Мексика (4—5% населения страны), Филиппины, бывший Советский Союз, Вьетнам, Гаити, Сальвадор, Индия, Доминиканская Республика, Китай и Корея.

Самый большой приток иммигрантов отмечается в штатах Нью-Йорк, Калифорния, Флорида, Техас, Иллинойс.

По мотивации въезда иммигранты в США представлены в следующем соотношении: 70% прибыло в порядке воссоединения семей, 20% — в качестве беженцев, 10% — для занятия экономической деятельностью.

В. В. Вахания подробно анализирует Закон об иммиграции США 1990 года, в соответствии с которым общая численность иммигрантов, которым разрешен въезд на постоянное жительство в эту страну, возрастет с 540 тыс. человек в 1989 году до 700 тыс. человек в год в 1992—1994 годах, и Соединенные Штаты готовы принять в этот период 2,1 млн. иммигрантов. Начиная с 1995 года будет допускаться въезд 675 тыс. человек в год (с. 41—42).

По сведениям Госдепартамента США, распад Советского Союза на 15 независимых государств означает внесение изменений в иммиграционную политику США. После установления дипломатических отношений со всеми 15 бывшими союзными республиками на эмиграцию в Америку могут претендовать не менее 300 тыс. бывших советских граждан.

Из книги В. В. Вахания мы узнаем, что преимущественное право на въезд в Соединенные Штаты получают: лица, обладающие исключительными способностями в области науки, искусства, образования или спорта, а также ученые-исследователи, высококвалифицированные специалисты и другие «приоритетные работники» (с. 42—43). Вместе с тем следует отметить, что одной из отличительных черт нового закона является отмена ряда запретительных законоположений, на основании которых в прошлом власти отказывали иммигрантам в праве на въезд в США по политическим мотивам.

По известным причинам автор счел необходимым дать развернутую характеристику иммиграционного законодательства Израиля, которое является, по его оценке, «наиболее либеральным из всех западных стран» (с. 7). В книге описываются порядок въезда иммигрантов (репатриантов) в Израиль и их правовой статус в стране (с. 50—74). Заметим при этом, что благодаря «либеральному» законодательству этой страны 400 тыс. наших соотечественников меньше чем за два последних года «свалились» на лоскуток земли, с трудом различаемый на географической карте, создавая проблемы для Израиля и палестинцев размещением части прибывших на оккупированных арабских землях.

Согласно планам прежнего правительства блока «Ликуд», только за период с 1990 по 1992 год на оккупированных территориях предполагалось построить 16,5 тыс. жилых единиц. В этом контексте, разумеется, абсурдно говорить о «свободе передвижения», так как Израиль является оккупирующим государством и по нормам международного права не имеет основа-

ний претендовать на эти палестинские земли. Заметим, что новое правительство Израиля во главе с лидером лейбористской партии Ицхаком Рабином в середине июля 1992 года объявило о замораживании контрактов на строительство еврейских поселений на оккупированных в 1967 году арабских территориях.

В условиях, когда увеличивается число участников международных договоров по правам человека, все более актуальной становится проблема обеспечения выполнения государствами обязательств, добровольно взятых на себя в соответствии с данными договорами. Глубокое понимание этого обстоятельства, на наш взгляд, побудило автора дать развернутую характеристику контрольных механизмов в сфере защиты прав человека. Проанализированы процедуры функционирования основных международных органов, как действующих в рамках системы ООН, так и носящих конвенционный характер, имеющих контрольную компетенцию в области защиты прав человека (с. 75—118). Автор дал не только общую картину и оценку эффективности тех или иных процедур и механизмов контроля в сфере прав человека, но и показал степень влияния эффективного нормотворчества в сфере прав человека на плодотворное функционирование механизмов международного контроля.

Представляется, что было бы целесообразным также раскрыть сущность контрольных механизмов, действующих не только в рамках или принятых под эгидой Организации Объединенных Наций, но и на региональном уровне.

С момента утверждения нового политического мышления, расширения гуманитарного сотрудничества между государствами, повышения уровня доверия между ними стало возможным становление нового международного контрольного механизма в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Как известно, на заключительной общеевропейской встрече в Вене (1989 г.) в Итоговый документ включен раздел «Человеческое измерение СБСЕ», в котором зафиксирован ряд решений, относящихся к процедуре контрольного механизма в области прав человека государств — участников хельсинкского процесса. Дальнейшее утверждение концепции «человеческого измерения» в международных делах и придание ему более конкретного содержания произошло на последующих совещаниях Конференции по человеческому измерению в Париже (1989 г.), Копенгагене (1990 г.) и в Москве (1991 г.).

Продвижение государств в направлении расширения гуманитарного сотрудничества, поисков совпадающих концепций и практики может оказать позитивное влияние на отношение государств — членов ООН к обсуждающейся в рамках этой универсальной организации проблеме альтернативных подходов, путей и средств Организации Объединенных Наций для

содействия эффективному осуществлению прав и основных свобод человека.

Что же касается европейских государств, то они стоят на пути создания общеевропейского правового пространства, становление которого, на наш взгляд, немислимо без изучения опыта деятельности Совета Европы, принявшего в ноябре 1950 года Европейскую конвенцию о защите прав и основных свобод человека. Этот документ позволил создать беспрецедентный международный правовой контрольный механизм в области прав человека и явился важной вехой в развитии современного международного права. Свою позитивную роль этот международно-правовой акт играет не только в Европе: соответствующее регулирование на других континентах проводилось с учетом этой конвенции.

Следует отметить, что миграционные потоки во всем мире носят нескончаемый характер и приобретают все большие масштабы. Нередко общественной реакцией на подобные тенденции становятся страх, ксенофобия, расизм. К сожалению, во многих регионах мира наблюдается усиление такой реакции. Причем зачастую причиной страха и беспокойства может стать не столько размах миграционных процессов, сколько ощущение их бесконтрольности. Этот страх, в свою очередь, порождает призывы закрыть границы, а это, как известно, не решение общечеловеческих проблем и судеб отдельных людей.

Для обеспечения по всему миру упорядоченного характера миграции, выполнения роли международного форума, на котором государства, международные правительственные и неправительственные организации обменивались бы взглядами, обсуждали опыт, разрабатывали практические меры, 5 декабря 1951 г. на Конференции по вопросам миграции, состоявшейся в Брюсселе, была создана организация, получившая название Международной организации по миграции (МОМ), со штаб-квартирой в Женеве (Швейцария).

С 13 по 17 июля 1992 г. эта организация провела первый в России (Москва) семинар по теме «Миграция и миграционная политика». Как это вытекает из выступления Генерального директора МОМ г-на Джеймса Переселла, семинар преследовал три основные цели:

- во-первых, повысить уровень информированности российских должностных лиц организаций, занимающихся миграцией, о современных миграционных проблемах;

- во-вторых, способствовать выявлению приоритетных потребностей и интересов Российской Федерации в области миграции;

- в-третьих, способствовать процессу формирования и реальному осуществлению миграционной политики и практики.

Еще до семинара в Москве развивались отношения между МОМ и Российской Федерацией. В марте 1992 года было подписано Соглашение о сотрудничестве, установившее правовую основу присутствия и деятельности МОМ в стране. Следующим шагом в деле развития отношений стало предоставление России в мае 1992 года официального статуса наблюдателя в Совете Международной организации по миграции. Наряду с этим осуществляется совместная программная деятельность. Начиная с середины 1990 года МОМ принимала активное участие в деле обеспечения упорядоченного процесса эмиграции граждан бывшего СССР в Соединенных Штатах. В начале 1992 года МОМ также предприняла усилия для проведения экспертной оценки более широких потребностей и приоритетов Российской Федерации в области миграции. Результатом такой оценки стали несколько предложений об оказании соответствующих технических консультативных услуг, сформулированных в ходе тесных консультаций с российскими властями, особенно после официального открытия Бюро МОМ в Москве.

МОМ является центром, объединившим сегодня международных и российских экспертов в области миграции, в том числе и свободных передвижений населения.

Ныне проблемы миграции в России призваны решать Федеральная миграционная служба Российской Федерации, созданная в июне 1992 года, и ее подразделения на местах. На наш взгляд, это ведомство должно не только заниматься внутренними миграционными процессами, но и иметь соответствующие полномочия для решения иммиграционных проблем и вопросов, касающихся иностранных рабочих.

Последние, в частности вьетнамские граждане, уже создали проблему для России. А началось все с того, что 2 апреля 1981 г. правительства СССР и СРВ заключили соглашение «О направлении и приеме вьетнамских граждан на профессиональное обучение и работу на предприятиях и в организациях СССР». В соответствии с этим документом 50 тыс. посланцев социалистического Вьетнама были разбросаны по всем уголкам великой державы, расселены в общежитиях, трудоустроены. Сегодня же многие из них усугубляют и без того сложную криминогенную ситуацию в стране. Более 3 тыс. приезжих из Вьетнама, по официальным данным, разыскиваются сегодня российскими органами внутренних дел<sup>2</sup>. Из 39 тыс. живущих в России вьетнамцев за последние два года к административной и уголовной ответственности было привлечено более 11 тыс.<sup>3</sup> В конце концов эта проблема должна найти свое решение.

Другая проблема касается политических эмигрантов из зарубежных стран. Указанная категория лиц составляет в России несколько десятков тысяч. Главным официальным их



«опекуном» был Исполнительный комитет Союза обществ Красного Креста и Красного Полумесяца СССР. До последнего времени их статус определялся не подлежащим опубликованию «Положением о политических эмигрантах в СССР», утвержденным Указом № 244-XI Президиума Верховного Совета СССР от 25 мая 1984 г. В соответствии с «Положением» политическими эмигрантами признавались «иностранцы граждане и лица без гражданства, вынужденные покинуть страны проживания вследствие преследования их со стороны реакционных властей за защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, за прогрессивную общественно-политическую деятельность, научную и иную творческую деятельность». В определенных случаях признание политическими эмигрантами членов зарубежных коммунистических и рабочих партий могло иметь место только с согласия их партий.

Ясно, что законодатели России стоят перед необходимостью разработки и принятия нормативного акта о предоставлении политического убежища на территории Российской Федерации. Видимо, было бы целесообразным, чтобы главным по исполнению правовых норм о предоставлении политического убежища определенным категориям лиц был центральный орган миграционной службы России.

\* \* \* \* \*

Во введении книги В. В. Вахания «Право на выезд за рубеж и статус иммигрантов» говорится, что «свобода человека, в том числе свобода его передвижения, включая выезд за пределы своей страны, является естественным состоянием и законным правом людей в цивилизованном мире» (с. 4). Проведенное В. В. Вахания исследование свидетельствует о необходимости дальнейших глубоких теоретических изысканий в области защиты прав человека и поисков путей наиболее эффективного их применения как в практике международного гуманитарного сотрудничества, так и в национальном законодательстве, в частности Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Известия.— 1992.— 11 авг.

<sup>2</sup> Известия.— 1992.— 28 авг.

<sup>3</sup> Там же.

*Л. Н. АНИСИМОВ,  
кандидат юридических  
и исторических наук*