

ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье рассмотрены проблемы правового регулирования миграционных процессов, происходящих в мире и на территории Российской Федерации, обоснованы профилактические подходы к содержанию миграционного законодательства, определены критерии степени профилактического воздействия законодательства, отличительные признаки миграционного законодательства и приоритетные задачи при его разработке.

Ключевые слова: миграционное законодательство, мигрант, профилактическая функция, права человека, обеспечение безопасности.

Любое законодательство, регулирующее определенные сферы общественных отношений и устанавливающее императивные запреты, несет в себе нагрузку предупредительного влияния на человека, осуществляя одновременно педагогическое воздействие на него и формируя правопослушное поведение.

Степень профилактического воздействия законодательства на поведение человека зависит от:

- качества законодательства, включая аспекты рациональности и справедливости;
- качества применения законодательства, эффективных правовых механизмов и компетентности правоприменителей;
- строгости санкций, предусмотренных за нарушение данного законодательства;
- качества правового воспитания граждан.

Предупредительное значение правовых норм тем актуальнее, чем более значимы проблемы и сфера общественных отношений, регулируемых законодательством.

В этой связи необходимо отметить, что в сфере миграционного законодательства содержатся проблемы не только государственной важности, но и проблемы, от которых может зависеть существование самого государства.

События в Западной Европе, связанные с террористическими актами, осуществленными мигрантами, явственно продемонстрировали всему миру то, к чему приводит недооценка значимости миграционного законодательства и его подмена общими принципами свобод и прав человека.

Вряд ли въезд на территорию чужого государства и проживание в нем следует относить к естественным правам, которые не нуждаются в соответствующем правовом регулировании.

Бесконтрольный приток мигрантов со своими традициями, обычаями, религиозными предпочтениями, а зачастую с иным уровнем культуры, развития и законопослушания ставит под угрозу не только общественную безопасность страны, но и сам факт государственности, имеющей в своей основе совершенно иные правовые и моральные ценности, чем у большинства мигрантов, стремящихся в данные страны.

В конечном итоге в отечественном законодательстве должны быть расставлены приоритеты обеспечения прав и свобод своих граждан или прав и свобод мигрантов, количество и поведение которых может негативно повлиять на комфортность и безопасность существования населения страны.

Подобная позиция не может и не должна рассматриваться в качестве дискриминационной или националистической позиции, так как это все лишь признак государственного и разумного подхода к правовому регулированию определенных сфер общественных отношений, и любое государство рано или поздно может столкнуться с необходимостью определения таких приоритетов в своем миграционном законодательстве.

Приоритетность прав коренного населения устанавливается в национальном законодательстве только до той поры, пока допуск мигрантов в страну не урегулирован в законном порядке. Далее начинает действовать целый комплекс международного антидискриминационного законодательства, предусматривающего для государств, вступивших в Совет Европы, обязанности по исполнению Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) от 4 ноября 1950 года с последующими дополнительными протоколами.

Государства берут на себя обязательства обеспечить каждому человеку, находящемуся под его юрисдикцией, права и свободы, закрепленные в 1-м разделе ЕКПЧ, в том числе право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства в пределах этой территории каждому, кто находится **законно** на территории государства [1].

Не адекватное целям обеспечения безопасности граждан миграционное законодательство само может спровоцировать националистические настроения и конфликты между гражданами государства и мигрантами, что подтверждается многочисленными примерами.

Политиков и ученых, публично рассуждающих о мультикультурализме, становится все меньше и меньше, особенно после последних событий, связанных с массовыми убийствами ни в чем не повинных людей в Париже и Брюсселе. Жестокая реальность возвращает от идеализированных и романтических теорий к насущной необходимости обеспечения безопасности граждан, о чем сами граждане настойчиво напоминают руководителям своих государств, и что неразрывно связано с необходимостью надлежащего правового регулирования количественного и качественного состава мигрантов.

Миграционное законодательство обладает повышенной профилактической значимостью, выполняя задачу контроля за въездом в государство и проживанием в нем лиц, не являющихся ее гражданами. Данная задача вполне согласуется с государственными целями поддержания социального порядка в стране и обеспечения безопасности ее граждан.

Повышенная профилактическая значимость миграционного законодательства объясняется необходимостью государственного предвидения негативных последствий, связанных с социальными процессами, обусловленными бесконтрольной миграцией или миграцией, происходящей без надлежащего правового контроля со стороны государства.

В этой связи миграционное законодательство коренным образом отличается от иных сфер правового регулирования, которые, как правило, основываются на обычаях и традициях, существующих в обществе веками и тысячелетиями.

Характерным примером консервативного отношения к таким законам и предупреждения их частого изменения являются постановления древнегреческих мудрецов Залевка и Харонда, которые обязали желающих внести в существующий закон какое-либо изменение являться в народное собрание с петлей на шее, и в случае непринятия предлагаемого изменения должны были на месте удавиться. По преданию, за триста лет в законы Залевка и Харонда было внесено только два изменения. «Первое было такое. В первоначальном законе говорилось: «Если кто кому выколет глаз, то сам должен лишиться глаза»; к этому было добавлено: «...а если выколет одноглазому, то должен лишиться обоих». Все согласились, что это справедливо. Второе было такое. В первоначальном законе говорилось: «Кто развелся бездетным, тому дозволяется взять новую жену»; к этому было добавлено: «...но не моложе прежней». С этим тоже все согласились. Если же от первого брака у человека были дети, то второй брак ему не разрешался совсем. У Харонда об этом сказано: «Кто в первом браке сумел быть счастливым, тот не порти себе счастья; кто не сумел, тот не повторяй несчастья» [2].

Большинство сфер правового регулирования основано на исторически сложившихся традициях и обычаях, существующих в государстве. Миграционное же

законодательство в большей степени ориентировано на внешние социальные процессы, происходящие за пределами государственных границ, но эти процессы непосредственно затрагивают и государственные интересы, так как связаны с возможным и фактическим перемещением лиц, являющихся гражданами других государств.

Подобные явления чаще всего вызваны происходящими в других странах военными действиями, революциями, государственными переворотами, гражданскими войнами и иными социальными конфликтами, создающими угрозу безопасности жизни людей, пытающихся обосноваться в других государствах, как правило, с более высоким уровнем жизни, социального порядка и социального обеспечения.

Необходимость своевременного установления и изменения миграционного законодательства тех стран, в которые направляются мигранты, вызвана невозможностью реального влияния социально благополучных стран на внутреннюю и внешнюю политику других государств, доводящих у себя социальную ситуацию до катаклизмов. Среди таких государств можно упомянуть Афганистан, Ливию, Сирию и еще ряд африканских государств и государств Ближнего Востока.

Такова современная реальность, актуализирующая необходимость принятия качественного миграционного законодательства странами, выбираемыми для миграции гражданами других государств. Одновременно, такая реальность определяет проблему своевременности и оперативности принятия и изменения миграционного законодательства, предупреждающего бесконтрольное перемещение мигрантов, создающих угрозу безопасности коренного населения.

Уже сейчас можно констатировать, что под видом беженцев, спасающихся от войны, в страны Западной Европы проникают члены террористических организаций, а также так называемые «экономические мигранты», ищущие более выгодные экономические условия жизни.

Недооценка профилактического воздействия миграционного законодательства способна обострить и ухудшить самую благополучную ситуацию в стране, когда количество мигрантов в ней начинает превышать разумные пределы.

Профилактическая функция миграционного законодательства должна быть обоснована серьезными исследованиями:

- международного права в данной сфере;
- геополитических процессов, происходящих в мире;
- психологических особенностей взаимоотношений коренного населения с мигрантами;
- социологических закономерностей взаимоотношений различных социальных групп;
- криминологических аспектов поведения мигрантов и других объективных закономерностей, связанных с миграционными процессами.

Только на основе научных подходов, учитывающих вышеперечисленные аспекты, можно законодательно предупреждать социальные конфликты, связанные с нерегулируемыми миграционными процессами.

Истории известны радикальные подходы к миграции, так, в Древней Греции Солон издал закон, согласно которому «кто во время междоусобных раздоров не примкнет ни к одной из сторон, тот лишается гражданских прав. Это учило граждан быть хозяевами своего государства не только в мыслях, но и на деле: где все привыкли быть недовольными, сложа руки, там властью легко овладеет жестокий тиран» [2].

В современном мире «маятник миграционного законодательства» качнулся в другую сторону, создав условия для свободного перемещения мигрантов в случае локальных конфликтов. В статье 14 Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН, закреплено право поиска убежища от преследования и право пользования убежищем как личное право индивида. Однако нужно

заметить, что данное право не обусловлено обязанностью государства предоставлять убежище преследуемым лицам [3].

В России правовую основу миграционного законодательства составляют Конституция РФ, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и принимаемые в соответствии с указанными нормативными правовыми актами иные нормативные правовые акты Российской Федерации. Особое место среди данного законодательства занимает Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 28.11.2015). Основной инновацией данного закона считается предусмотренный в нем уведомительный характер: действовавшая ранее регистрация иностранных граждан по месту пребывания заменена постановкой на учет по месту пребывания [4, с. 16].

Среди целей миграционного учета в статье 4 данного закона предусмотрено: формирование полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для **прогнозирования последствий указанных перемещений**, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции; **управление в кризисных ситуациях; защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, а также в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям.**

По поводу названия закона и его целей следует заметить, что миграционное законодательство на первое место должно выдвигать не миграционный учет иностранных граждан, а миграционный контроль, включающий в себя и функции учета. Такой подход будет более соответствовать как лингвистической логике, так и цели прогнозирования последствий миграционных перемещений. Цель прогнозирования последствий миграционных перемещений необходимо подразделять на прогнозирование миграционных перемещений внутри страны и на прогнозирование миграционных перемещений иностранных граждан непосредственно в страну. Второе представляется более актуальным и значимым.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что прежде чем легитимизировать доступ мигрантов в страну, необходимо определить, во-первых, сможет ли государство обеспечить права и свободы мигрантов под своей юрисдикцией, учитывая международные обязательства, во-вторых, нужно скрупулезно исследовать возможные социальные проблемы, связанные с совместным существованием мигрантов и коренного населения, учитывая как психологические, так и социологические, и криминологические аспекты этих взаимоотношений.

В этой связи можно констатировать, что российским законодателям предстоит серьезная работа по совершенствованию миграционного законодательства, чтобы не делать ошибок в данной сфере, допущенных западноевропейскими государствами. Нельзя недооценивать профилактическую значимость миграционного законодательства, так как последствия такой недооценки бывают ужасными.

© Ветошкин С.А. Текст. 2016

Список источников

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (вместе с Протоколом № 2 о наделении европейского суда по правам человека компетенцией выносить консультативные заключения (подписан в г. Страсбурге 06.05.1963), Протоколом [№ 1] (подписан в г. Париже 20.03.1952), Протоколом № 4 об

обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963). [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=29160> (Дата обращения 27.04.2016);

2. Гаспаров Михаил. Занимательная Греция. [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Gasparov/03.php. (дата обращения 27.04.2016);

4. Зинченко Н.Н. Право убежища как международно-правовой институт // Российская юстиция. – 2011. – № 5.

5. Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 28.11.2015). [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=189575> (Дата обращения 27.04.2016).

Информация об авторе

Ветошкин Сергей Александрович (Россия, Екатеринбург) – доктор педагогических наук, профессор кафедры права института гуманитарного и социально-экономического образования Российского государственного профессионально-педагогического университета (Россия, г. Екатеринбург, ул. Машиностроителей, 11), e-mail: ip-vetoshkin@rambler.ru

Vetoshkin S.A.

PREVENTIVE FUNCTION OF MIGRATION LEGISLATION

The article considers the problems of legal regulation of migration processes in the world and in the Russian Federation, based preventive approaches to the content of the migration legislation, the criteria of degree of preventive effect of legislation, features, migration legislation and priorities in its development.

Keywords: immigration legislation, a migrant, a preventive function, human rights, security and others.

Information about the author

Vetoshkin Sergey (Russia, Ekaterinburg) – Doctor of Pedagogical Science, Professor, Department of Law, Russian State Professional Pedagogical University. e-mail: ip-vetoshkin@rambler.ru

УДК 314.7

Е.В. Донец

МИГРАЦИЯ КАК ИСТОЧНИК ПОПОЛНЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА В ЦЕНТРАЛЬНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ РОССИИ*

Пополнение населения региона за счет постоянной миграции, в том числе международной, является одним из путей решения проблемы сокращения

* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 15-06-09027 «Причины и последствия дифференциации демографического развития регионов России и возможности ее сокращения».