

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ**

Е.В. Киселева

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

**Москва
2012**

УДК 341.325.2(07)
ББК 67.91
К 44

Утверждено
на заседании кафедры
международного права РУДН
от 25.05.2012 г.

Издание подготовлено в рамках совместной российской магистерской программы по правам человека, реализуемой при поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Рецензенты:

заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор *В.А. Карташкин*;
доктор юридических наук, профессор *Р.А. Каламкарян*

Киселева, Е. В.

К 44 Международно-правовое регулирование миграции [Текст] :
учеб. пособие / Е. В. Киселева. – М. : РУДН, 2012. – 398 с.

ISBN 978-5-209-04357-7

Курс направлен на формирование у слушателей общетеоретических и прикладных компетенций в области правового регулирования миграции, в частности, относительно таких аспектов, как соотношение международно-правового и внутригосударственного правового регулирования, источников и институциональной базы, регулирования специфических видов миграции, инструментов и механизмов международно-правовой защиты прав мигрантов, противодействия незаконной миграции.

The course is aimed at giving students theoretical and applied competences in the field of legal regulation of migration, in particular it concentrates on such issues as correlation between international and national legal regulation, sources, institutional basis, regulation of specific kinds of migration, instruments and mechanisms of international legal protection of migrants' rights, counteraction to irregular migration.

ISBN 978-5-209-04357-7

УДК 341.325.2(07)
ББК 67.91

© Киселева Е.В., 2012

© Российский университет дружбы народов, Издательство, 2012

Предисловие

Учебное пособие по дисциплине «Международно-правовое регулирование миграции», подготовленное на кафедре международного права юридического факультета РУДН доцентом Е.В. Киселевой, уникально как по обширности затронутых проблем, кругу привлеченных российских и зарубежных источников, так и по причине отсутствия аналогичных изданий.

Важной частью пособия являются лекционные материалы, которые охватывают теоретические вопросы (основные понятия, источники), деятельность универсальных и специализированных международных организаций в области миграции, права мигрантов, а также отдельные виды миграции: трудовую, вынужденную, незаконную и др. Большое внимание автор уделила региональной составляющей международно-правового регулирования миграционных процессов на уровне Европейского Союза, Африканского Союза, Содружества Независимых Государств. Эти аспекты были также рассмотрены на субрегиональном уровне (ЕврАзЭС, ЭКОВАС).

Для раскрытия столь обширного круга вопросов автор использует результаты собственных исследований, ставших основой для написания ею кандидатской диссертации по установлению безвизового режима, а также богатый опыт преподавания дисциплины по международно-правовому регулированию миграции. В частности, доц. Е.В. Киселева вводит в научный оборот множество работ современных зарубежных

исследователей, анализирует международные универсальные, региональные и двусторонние соглашения по вопросам миграции, рассматривает интеграционные процессы в различных частях света, выделяя в экономической интеграции миграционный аспект.

Дисциплина читается на всех направлениях и формах обучения в магистратуре кафедры. Популярность ее такова, что уже в рамках ежегодной всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права», посвященной памяти профессора И.П. Блищенко и проходящей на базе кафедры, вопросы международно-правового регулирования миграции выделяются в отдельную секцию.

Учебный характер предлагаемого вашему вниманию пособия подчеркнут сильным методическим разделом, который станет хорошим подспорьем при организации занятий по данной дисциплине. В методической части учебного пособия нашли отражение учебно-методический план дисциплины, программа семинарских занятий с вопросами для подготовки студентами, приведены наиболее авторитетные исследования в этой области, а также рекомендованы примерные темы дипломных и курсовых работ.

Для выполнения столь амбициозной задачи доц. Е.В. Киселева привлекла к работе аспиранта и соискателя, выполняющих научные исследования по смежной тематике под ее руководством.

В заключение хотелось бы особенно отметить личное обаяние и редкий ум автора. Они неизменно привлекают наиболее одаренных студентов на кафедру международного права. Эти качества не могли не повлиять самым положительным образом и на учебное пособие, предлагаемое вашему вниманию.

А.Х. Абашидзе

проф., д.ю.н., заведующий кафедрой международного права РУДН,
профессор кафедры международного права РУДН
и МГИМО (У) МИД РФ,
член, Вице-председатель Комитета ООН
по экономическим, социальным и культурным правам

Учебно-методические указания

Цель курса. Сформировать у слушателей комплексное представление о современном положении и тенденциях развития международно-правового регулирования миграции на универсальном, региональном, двустороннем уровне, а также в практике отдельных государств.

Задачи курса. К основным задачам курса относятся следующие. Ознакомить слушателей с современным состоянием миграционной сферы взаимодействия государств, особенностями феномена миграции, влияющими на формирование его правового регулирования; рассмотреть основные источники международно-правового регулирования миграции, уделив внимание их сочетанию по уровню и тематике; ознакомить слушателей с важнейшими институциональными аспектами регулирования миграции; рассмотреть основы правового регулирования отдельных видов миграции; раскрыть основные правозащитные проблемы, связанные с миграцией; рассмотреть понятие незаконной миграции и международно-правовые средства борьбы с ней; ознакомить слушателей с правом и практикой регулирования миграции в различных регионах мира; привить навыки самостоятельного анализа применимого к миграции международного права. При изложении курса используются базовые понятия курса международного публичного права.

Место курса в структуре основной образовательной программы. Дисциплина (курс) направлена на то, чтобы сформировать у слушателей навыки самостоятельного, юридически грамотного, научно обоснованного подхода к анализу теоретических и практических вопросов, возникающих в сфере правового регулирования миграции и, в частности, сотрудничества по проблемам беженцев, научить слушателей свободно оперировать соответствующими юридическими понятиями и категориями, а также применимыми нормами действующего международного права. Курс разработан с учетом последних достижений науки и практики в данной области знаний.

Знания, полученные слушателями в рамках данного курса, могут быть использованы ими при изучении следующих дисциплин: «Актуальные проблемы международного права», «Ответственность в международном праве», «Международная защита прав человека», «Международное гуманитарное право», «Международное экономическое право», «Право международных организаций».

Требования к результатам освоения дисциплины. Процесс изучения дисциплины направлен на формирование следующих компетенций:

Выпускник должен обладать следующими общекультурными компетенциями (ОК):

– осознанием социальной значимости своей будущей профессии, проявлением нетерпимости к коррупционному поведению, уважительным отношением к праву и закону, обладанием достаточным уровнем профессионального правосознания (ОК-1);

– способностью добросовестно исполнять профессиональные обязанности, соблюдать принципы этики юриста (ОК-2);

– способностью совершенствовать и развивать свой интеллектуальный и общекультурный уровень (ОК-3);

– способностью свободно пользоваться русским и иностранным языками как средством делового общения (ОК-4);

– компетентным использованием на практике приобретенных умений и навыков в организации исследовательских работ, в управлении коллективом (ОК-5).

Выпускник должен обладать следующими профессиональными компетенциями (ПК):

– *в правотворческой деятельности:* способностью разрабатывать нормативные правовые акты (ПК-1);

– *в правоприменительной деятельности:* способностью квалифицированно применять нормативные правовые акты в конкретных сферах юридической деятельности, реализовывать нормы материального и процессуального права в профессиональной деятельности (ПК-2);

– *в правоохранительной деятельности:*

а) готовностью к выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности и правопорядка, безопасности личности, общества, государства (ПК-3);

б) способностью выявлять, пресекать, раскрывать и расследовать правонарушения и преступления (ПК-4);

в) способностью осуществлять предупреждение правонарушений, выявлять и устранять причины и условия, способствующие их совершению (ПК-5);

г) способностью выявлять, давать оценку и содействовать пресечению коррупционного поведения (ПК-6);

– *в экспертно-консультационной деятельности:*

а) способностью квалифицированно толковать нормативные правовые акты (ПК-7);

б) способностью принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в конкретных сферах юридической деятельности (ПК-8);

– *в организационно-управленческой деятельности:*

а) способностью принимать оптимальные управленческие решения (ПК-9);

б) способностью воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности (ПК-10);

– в научно-исследовательской деятельности: способностью квалифицированно проводить научные исследования в области права (ПК-11);

– в педагогической деятельности:

а) способностью преподавать юридические дисциплины на высоком теоретическом и методическом уровне (ПК-12);

б) способностью управлять самостоятельной работой обучающихся (ПК-13);

в) способностью организовывать и проводить педагогические исследования (ПК-14);

г) способностью эффективно осуществлять правовое воспитание (ПК-15).

В результате изучения дисциплины студент должен:

а) знать:

– об основных актуальных характеристиках феномена миграции;

– о месте международно-правового регулирования миграции в системе международного права;

– о современном состоянии и тенденциях развития международно-правового регулирования миграции;

– о наиболее прогрессивном опыте регулирования миграции на региональном уровне и в отдельных странах;

– разграничение и взаимовлияние международно-правового и национального регулирования миграции;

– важнейшие международные организации, действующие в области миграции, особенности их компетенции и деятельности, а также действующие неформальные форумы по миграции;

– особенности регулирования отдельных видов миграции: трудовой, вынужденной, академической, эпизодической и др.;

– международно-правовые инструменты и механизмы защиты прав мигрантов, в том числе специфику защиты различных категорий мигрантов;

– основные виды незаконной миграции и формы межгосударственного сотрудничества по ее предотвращению и борьбе с ней;

– о наиболее прогрессивном опыте регулирования миграции на региональном уровне и в отдельных странах;

б) уметь:

– свободно оперировать соответствующим понятийным и категориальным аппаратом;

– ориентироваться в количественных и качественных оценках миграции, использовать статистические данные о миграции;

– анализировать современную миграционную ситуацию как в мире, так и в отдельных регионах и государствах, давать юридическую оценку событию, факту или ситуации, касающихся миграции;

– анализировать и применять нормы действующего международного права, а также доктрины наиболее квалифицированных специалистов в сфере миграции;

– оценивать степень эффективности международно-правового регулирования конкретных аспектов миграции;

– анализировать судебную практику по делам, касающимся миграции;

– осуществлять аналитические разработки и готовить экспертные заключения по проблемам регулирования миграции;

– разрабатывать предложения по совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики в области регулирования миграции с учетом применимого международного права и зарубежного опыта;

– самостоятельно выявлять и изучать новые юридические вопросы, появляющиеся в сфере международно-правового регулирования миграции, опираясь на действующее международное право и специализированную литературу;

в) владеть навыками:

– работы с нормативно-правовыми актами, регулирующими международные отношения в сфере миграции;

– анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами международного правового регулирования в данной сфере;
– разрешения правовых проблем и коллизий, реализации норм материального и процессуального права, касающихся международно-правового регулирования миграции.

Виды занятий и методика обучения:

– *лекции*. Устное систематическое и последовательное изложение материала по разделам дисциплины. Общий объем лекционного курса составляет 8 ак. ч. Лекции проходят с демонстрацией слайдов и другого иллюстративного материала (альбомы, буклеты, открытки и т. п.);

– *семинары*. Форма учебных практических занятий, при которой студенты при участии преподавателя обсуждают сообщения, доклады, рефераты и иные виды самостоятельной работы. Общий объем семинарских занятий составляет 32 ак. ч. Семинары проводятся в следующих формах:

1) обсуждение лекционного материала и вопросов для практических занятий;

2) анализ и обсуждение научных статей, список которых содержится в настоящей программе, и выступление с аналитическим докладом по ним;

– *методические модели процесса обучения*. На семинарских занятиях применяются следующие методики и методы: опрос, дискуссия, мозговой штурм, деловая/ролевая игра, решение задач и др.;

– *самостоятельная работа*. В широком смысле под самостоятельной работой студента следует понимать совокупность всей самостоятельной деятельности обучаемых как в отсутствие преподавателя, так и в контакте с ним, в учебной аудитории, и за ее пределами (в том числе и в ходе учебных занятий). Сюда же входит работа с первоисточниками: конспектирование, устные выступления с анализом первоисточника. Нормативный объем самостоятельной работы студентов для дисциплины установлен в 32 ак. ч.

Формы контроля. Под формами контроля подразумеваются промежуточная и итоговая аттестации в виде тестирования, написание реферата. При этом итоговая аттестация проводится в период сессии, а реферат сдается как самостоятельная работа в течение семестра.

Структура и условия формирования итоговой оценки. От студентов требуется посещение лекций и практических занятий, обязательное участие в аттестационных испытаниях. Особо ценится активная работа на семинарах, а также качество подготовки докладов. Для успешной работы в семинаре студент должен прочесть указанную преподавателем литературу и активно участвовать в дискуссии, уметь изложить основные идеи прочитанных источников и дать им аргументированную оценку. Именно устные выступления слушателей на семинарах являются главным критерием высокой итоговой оценки.

Структура итоговой оценки:

- количество зачетных единиц предусмотренных учебным планом – 2;
- максимальное количество баллов – 72;
- посещение лекций – 1 балл за 1 лекцию (конспект всех лекций – 8 баллов);
- работа на семинарах – 3 балла за 1 семинар (32 баллов макс.);
- промежуточная аттестация – 10 баллов макс.;
- подготовка реферата – 4 балла макс.;
- конспектирование специальной научной литературы – 8 баллов макс.;
- итоговая аттестация – 10 баллов макс.

Итого: 72 балла макс.

Формирование оценки в рамках кредитно-модульной системы:

- | | |
|---------------|--------------|
| – А 67 и выше | 5 61 и выше; |
| – В 61 и выше | 4 49 и выше; |
| – С 49 и выше | 3 37 и выше; |
| – D 43 и выше | 2 36 и ниже; |

- E 37 и выше;
- F×25 и выше;
- F 24 и ниже.

**Разделы дисциплины и междисциплинарные связи
с обеспечиваемыми дисциплинами**

№ п/п	Наименование обеспечиваемых (последующих) дисциплин	Номера разделов данной дисциплины, необходимых для изучения обеспечиваемых (последующих) дисциплин									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9, 10	
1.	Актуальные проблемы международного права	x		x		x	x	x			
2.	Ответственность в международном праве		x			x		x	x	x	
3.	Международная защита прав человека		x	x		x	x	x	x	x	
4.	Международное гуманитарное право					x					
5.	Международное экономическое право	x			x						
6.	Право международных организаций			x	x				x	x	

Учебно-тематический план дисциплины

№ п/п	Наименование раздела дисциплины	Лекц.	Семина. зан.	СРС	Всего часов
1	2	3	4	5	6
1.	Раздел 1. Понятие и общая характеристика миграции как предмета международно-правового регулирования	0,5	2,5	3	6

Окончание

1	2	3	4	5	6
2.	Раздел 2. Источники правового регулирования миграции	0,5	2,5	3	6
3.	Раздел 3. Институциональные основы регулирования миграции	0,5	2,5	3	6
4.	Раздел 4. Отдельные виды миграции: трудовая миграция	1	3	4	8
5.	Раздел 5. Отдельные виды миграции: вынужденная миграция	1	4	3	8
6.	Раздел 6. Отдельные виды миграции: миграция с целью воссоединения семьи и др.	1	4	3	8
7.	Раздел 7. Права мигрантов. Противодействие ксенофобии, нетерпимости	0,5	2,5	3	6
8.	Раздел 8. Противодействие незаконной миграции	1	4	3	8
9.	Раздел 9. Региональное регулирование миграции: Европейский Союз	1	4	3	8
10.	Раздел 10. Региональное регулирование миграции: другие региональные организации	1	3	4	8

С п и с о к а б б р е в и а т у р

- АС – Африканский Союз.
БАПОР – Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ.
ВВП – валовой внутренний продукт.
ВВС – Вестник Верховного Совета.
ВОЗ – Всемирная организация здравоохранения.
ВПЛ – лица, перемещенные внутри страны.
ВТО – Всемирная торговая организация.
ГА ООН – Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций.
ГАТС – Генеральное соглашение по торговле услугами.
ГАТТ – Генеральное соглашение по торговле товарами.
ГС ООН – Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.
ЕАС – Восточно-Африканское сообщество.
ЕврАзЭС – Евразийское экономическое сообщество.
ЕС – Европейский Союз.
ИГАД – Межправительственная организация по развитию.
ИКАО – Международная организация гражданской авиации.
ИМО – Международная морская организация.
КАРИКОМ – Восточно-карибский общий рынок.
КОМЕСА – Экономическое сообщество стран Восточной и Южной Африки.
МВД РФ – Министерство внутренних дел РФ.
МИД РФ – Министерство иностранных дел РФ.
МККК – Международный Комитет Красного Креста.
МОБ – Международная организация по делам беженцев.

МОМ – Международная организация по миграции.
МОТ – Международная организация труда.
ОАЕ – Организация Африканского Единства.
ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.
ООН – Организация Объединенных Наций.
ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития.
ПРООН – Программа развития Организации Объединенных Наций.
САДК – Южноафриканское сообщество развития.
СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации.
СНГ – Содружество Независимых Государств.
УВКБ ООН – Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.
УВКПЧ ООН – Управление Верховного комиссара ООН по правам человека.
УНП ПООН – Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности.
ФМС РФ – Федеральная миграционная служба Российской Федерации.
ЭКОВАС – Экономическое сообщество государств Западной Африки.
ЭКОСОС – Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций.
ЮНВТО – Всемирная туристская организация Организации Объединенных Наций.
ЮНЕСКО – Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры.
ЮНИСЕФ – Детский фонд Организации Объединенных Наций.
ЮНКТАД – Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.
ЮНФПА – Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения.

ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МИГРАЦИИ

Миграция сопутствует всей истории человечества. Без нее немыслима экспансия империй – вспомним, например, империи Александра Македонского, Золотой орды, колониальные империи европейских государств. Миграция следует за войнами, без которых на Земле не обошлось ни одно столетие, за гонениями (на христиан или гугенотов), геноцидом (армян или тутси) и т. д.

Слово «миграция» происходит от латинского корня *migro*, что значит «перехожу», «переселяюсь». Это смысловое ядро сохраняется и в современном понимании термина. В наиболее общем виде *миграция* – это перемещение населения из места постоянного проживания на время или навсегда. Международная миграция происходит с пересечением государственных границ.

1.1. Современная миграционная ситуация

Современная миграционная ситуация характеризуется стабильным ростом численности международных мигрантов, которая с 1970 г. более чем удвоилась¹. Если в 1990 г. их общая численность, по оценкам ООН, составляла 154 млн чел.,

¹ Доклад о международной миграции за 2002 г. Общий обзор // <http://www.un.org/russian/whatnew/docs/migration.htm> (последнее обращение: 15 июля 2012 г.).

то через десять лет их количество возросло до 175 млн¹, а еще через 5 лет, в 2005 г., их было уже, по разным оценкам, от 191 до 195 млн. По последним данным 2010 г. в мире насчитывается уже 214 млн мигрантов, и их число продолжает расти². При сопоставлении темпов роста населения Земли с аналогичными показателями по международными мигрантам можно заметить, однако что соотношение общей численности населения Земли и числа международных мигрантов за последние 10 лет практически не изменилось (не более, чем на 0,2%), мигранты составляют, как и ранее, около 3%³.

Общее количество международных мигрантов также можно сопоставить с населением самых крупных стран. По данным 2010 г., мигранты составили бы 5-е по численности населения государство после Китая (1335 млн), Индии (1210 млн), США (309 млн), Индонезии (238 млн) и опередили бы Бразилию (191 млн). Россия, по результатам всероссийской переписи населения 2010 г., занимает восьмое место в мире⁴ по численности населения (142,9 млн), уступая также Пакистану (165 млн) и Бангладеш (147 млн).

Миграционный поток разнороден по своему составу. Это проявляется в передвижении среди прочих трудящихся-мигрантов и членов их семей, высококвалифицированных специалистов, туристов, лиц в поисках убежища, нелегаль-

¹ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН. 1 июля 2003. А/58/98. П. 1.

² Подробнее см.: Доклады ГС ООН А/60/871 от 18 мая 2006 г., А/65/203 от 2 августа 2010 г.

³ См.: Global Estimates and Trend. Facts and Figures. IOM // <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en> (последнее посещение: 15 июля 2012 г.).

⁴ Источник: United Nations, Population and Vital Statistics Report, 2011, last Updated 8 November 2011. Данные по Китаю, Индии, США, Индонезии приведены по переписям раунда 2010 г., по остальным странам – по среднегодовой оценке на 2009–2010 гг.

ных мигрантов, жертв торговли людьми. На долю последних приходится 0,3–0,4% (от 600 до 800 тыс.) от общего количества мигрантов¹. Большинство жертв торговли людьми, около 70%, составляют женщины и девочки, которых перепродают для занятия проституцией². Незаконные мигранты составляют порядка 10–15% (от 21 до 32 млн), беженцы и лица в поисках убежища – 7,6% (более 15 млн), лица, перемещенные внутри страны – 12,6% (27 млн)³.

Распределение мигрантов по странам также заслуживает внимания⁴. По данным 2005 г. 48% всех международных мигрантов жили в развитых странах с высоким уровнем дохода и 11% – в развивающихся странах с высоким уровнем дохода; четверть всех мигрантов жили в странах со средним уровнем дохода и лишь 15% – в странах с низким уровнем дохода. В период с 1990 по 2005 г. именно на страны с высоким уровнем дохода пришелся наибольший прирост мигрантов (41 млн). Сделаем акцент на том, что порядка 60% мигрантов выбрали в качестве государств назначения страны с высоким уровнем дохода. Речь идет преимущественно о трудовых мигрантах. С вынужденной миграцией ситуация прямо противоположная: порядка 80% вынужденных мигрантов нашли пристанище в развивающихся государствах и лишь 20% – в развитых. Эти данные следует воспринимать, обязательно помня о том, что тру-

¹ Перкинс У.Ю. Живые голоса: Роль пропаганды и оказания услуг в борьбе НПО против торговли людьми // Хроника ООН. – 2005. – № 1. – С. 54.

² Банзон М.-И.Л. Борьба с торговлей людьми на основе гендерно-ориентированной стратегии // Хроника ООН. – 2005. – № 1. – С. 56.

³ См.: Доклад о глобальных тенденциях 2009 г. УВКБ ООН, 15 июня 2010 г. // [http://unhcr.ru/index.php?id=10&tx_ttnews\[tt_news\]=84&cHash=9724d41d861569f733086e2ff590b717](http://unhcr.ru/index.php?id=10&tx_ttnews[tt_news]=84&cHash=9724d41d861569f733086e2ff590b717) (последнее посещение: 1 февраля 2011 г.).

⁴ Подробнее см.: Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН А/60/871 от 18 мая 2006 г.

довые мигранты вкладывают в развитие экономики принимающей страны, тогда как беженцы и лица в схожей ситуации – это бремя для страны приема.

В 2010 г. количество мигрантов из развивающихся стран, проживающих в странах третьего мира (73 млн) и их количество в экономически развитых странах (74 млн) практически сравнялось¹. По данным 2005 г. примерно треть из 191 млн мигрантов из развивающихся стран переезжали в другую развивающуюся страну, а другая треть отправилась в экономически развитые страны². Таким образом, численность мигрантов, переместившихся «с Юга на Юг» и «с Юга на Север» является примерно одинаковой, что разрушает стереотип об однонаправленности глобального миграционного движения, якобы проходящего с глобального Юга на глобальный Север.

Однако привлекательность страны зависит не только от достигнутого уровня экономического, политического развития, но также от уровня жизни или получаемого дохода. Примерно 6 из каждых 10 международных мигрантов (128 млн) живут в странах с высоким уровнем дохода. В это число стран входят также двадцать две развивающиеся страны, в том числе Бахрейн, Бруней, Катар, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Республика Корея, Саудовская Аравия, Сингапур³.

По данным 2010 г. мигранты составляют как минимум 20% процентов населения в 41 стране мира, в 31 из которых насчитывается менее миллиона жителей. В таких странах, как Катар, Кувейт и ОАЭ, иностранцы составляют 87, 70 и 69% соответственно. Из группы развитых стран по доле иностранной рабочей силы самые высокие показатели у Люк-

¹ Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН А/65/203 от 2 августа 2010 г. – П. 6.

² Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН А/60/871 от 18 мая 2006 г. – П. 48.

³ Там же. – П. 47.

сембурга (45%), Австралии (24,6%), Швейцарии (21,9%), Канады (19,9%) и США (14,8.%)¹. В Австралии и Саудовской Аравии, странах с общей численностью населения свыше 10 млн чел., мигранты составляют по меньшей мере пятую часть всего населения.

При сопоставлении двух регионов мира, разделенных по уровню экономического развития, можно констатировать, что в развитых регионах мира каждый десятый житель является мигрантом в то время, как в развивающихся странах подобный показатель составляет одного мигранта на семьдесят жителей. В среднем по двум регионам мира каждый тридцать четвертый житель – мигрант. Географические регионы также отражают эту закономерность: в Европе проживают 56 млн мигрантов, в Азии – 50 млн, в Северной Америке – 41 млн. При этом наибольшее количество беженцев приходится на азиатские страны (9 млн) и на Африку (4 млн).

По данным всемирного доклада о миграции МОМ 2010 г.², количество мигрантов в Европе и Азии примерно одинаково: 69,8 и 61,3 млн соответственно. Однако их отношение к количеству проживающего в регионах населения сильно отличается: 9,5% в европейских странах и 1,5% – в азиатских. По африканскому региону этот показатель составляет 19,3 млн, или 1,9% от количества жителей.

Россия занимает второе место в мире по абсолютному числу международных мигрантов (13,2 млн). На первом месте – США. Относительная доля мигрантов в России, в расчете на 10 тыс. чел., составляет 54 иммигранта. По относительным показателям Россия уступает только Германии (142 мигранта на 10 тыс. населения); в США (32 мигранта)³.

¹ Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН А/60/871 от 18 мая 2006 г. – Табл. 10. – С. 56.

² См.: World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change. IOM, 2010.

³ International Migration on the Russian Federation. 5 July 2005. UN/POP/MIG/2005/11. – P. 3.

Но если бы миграции не существовало в современных масштабах, то в Европе к 2050 г. осталось бы на 23% меньше людей в возрасте от 20 до 64 лет. В абсолютных цифрах население европейских стран сократилось бы с 741 до 571 млн чел., т. е. на 170 млн. В Африке, наоборот, население должно утроиться за этот же период с 408 до 1 120 млн. А без эмиграции численность населения составила бы 1,4 млрд. Разница – 280 млн чел.¹.

1.2. Миграция и развитие

Масштабы миграции таковы, что с конца XX в. она рассматривается в контексте проблем развития. Именно так – «Миграция и развитие» – с 90-х гг. XX в. называются соответствующие документы Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Проблематика развития как глобальная проблема современности появилась после получения независимости большинством колоний, когда развивающиеся страны стали упрекать развитые в отсутствии помощи со стороны последних после масштабной эксплуатации ими ресурсов первых.

Одним из ответов на этот вызов со стороны мирового сообщества стала Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) – глобальная сеть учреждений системы ООН в области развития². Она выступает в поддержку преобразований и предоставляет доступ к источникам знаний, практическому опыту и ресурсам в целях содействия улучшению жизни населения. ПРООН работает в 166 странах, взаимодействуя с ними в выработке их собственных решений по проблемам глобального и национального развития. В развитии собственного потенциала они опираются на опыт ПРООН и широкого круга ее партнеров.

¹ Подробнее см.: World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. IOM, 2008.

² См.: официальный сайт организации // URL: <http://www.un.org/ru/ga/undp> (последнее посещение: 15 июля 2012 г.).

В сентябре 2000 г. на Саммите тысячелетия, организованном Организацией Объединенных Наций, мировые лидеры приняли Декларацию тысячелетия ООН и договорились об установлении привязанных к конкретным срокам и поддающихся оценке целей и показателей в восьми предметных областях: искоренение крайней нищеты и голода, обеспечение всеобщего начального образования, поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин, сокращение детской смертности, улучшение охраны материнства, борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими болезнями, обеспечение экологической устойчивости, формирование глобального партнерства в целях развития.

Восемь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, были приняты как руководство к действию почти всеми странами мира и ведущими международными организациями, что позволило мобилизовать серьезные финансовые и материальные средства для оказания помощи беднейшим слоям населения.

В самом тексте Декларации миграция не значится¹, однако признано, что она оказывает как позитивное, так и негативное воздействие на общий уровень развития. Если до осмысления целей развития основной акцент был сделан на негативных последствиях миграции: утечка умов, сокращении экономического потенциала развивающихся стран, рост социальной напряженности в развитых странах, то в последнее время феномен миграции получил более разностороннюю оценку. Для развития стран происхождения денежные перечисления родственникам в два раза превышают финансовую помощь, оказываемую развивающимся странам по линии помощи на развитие. Одновременно страны эмиграции возвращают уже квалифицированных и дисциплинированных работников, развивают связи с

¹ См.: *Usher E. The Millennium Development Goals and Migration // IOM Migration Research Series. – 2005/ – № 20.*

зарубежными диаспорами, по линии которых также получают финансовую и другие виды помощи.

Развитые государства также включают миграцию в свои цели развития, среди которых главное место занимают выравнивание демографического дисбаланса, а также налаживание двустороннего сотрудничества со странами происхождения для расширения рынка сбыта своих товаров и услуг, включая прием в свои вузы будущей национальной элиты стран эмиграции, а также расширение своего политического влияния на площадках международных организаций, форумов и конференций. Таким образом, обсуждение вопросов миграции из плоскости негативной, где в центре внимания были вопросы торговли людьми, социальная напряженность, заболевания, – перешло в плоскость диалога о миграции и о достижении с ее помощью приемлемого уровня экономического развития в странах третьего мира, а также повышения конкурентоспособности экономик развитых стран.

Примером включения миграции в планы достижения Целей развития может служить следующее. На период с 2000 по 2008 г. был разработан ряд стратегий общим числом более восьмидесяти, основной задачей которых является сокращение масштабов нищеты, в каждой из которых были обозначены меры и в области миграции. В докладе Генерального секретаря ООН по вопросам миграции и развития на 65-й сессии ГА ООН¹ было упомянуто о принятии национальных стратегий пятьюдесятью девятью странами, основной задачей которых было использование экономического потенциала миграции для развития стран третьего мира, главным образом, стран эмиграции. Основными направлениями предложенного развития являются вовлечение эмигрантских общин в жизнь общества, экспорт рабочей силы, подписание двусторонних соглашений, упрощение денежных переводов, решение проблемы «утечки мозгов», поощрение инвестиций эмигрантами, поддержка про-

¹ A/65/203.

цесса возвращения, улучшение условий труда за рубежом, обеспечение предотъездной подготовки, наращивание институционального потенциала, борьба с незаконной торговлей людьми, модернизация таможенных услуг, укрепление пограничного контроля, борьба с нелегальной миграцией, поощрение возвращения беженцев, участие в региональных программах сотрудничества, поддержка новых исследований и мониторинга, борьба с ВИЧ/ СПИДом среди мигрантов, поддержка интеграции беженцев, реинтеграция жертв торговли людьми¹.

Остановимся кратко на взаимосвязи восьми целей развития с миграционными процессами в современном мире. Так, первая цель состоит в сокращении наполовину крайней нищеты и голода с 1990 до 2015 г. Нищета была определена как проживание человека на сумму менее чем 1 долл. США в день.

Миграция может быть причиной или следствием голода, но обычно мигрируют не самые бедные. Бедность есть фактор миграции, но она также снижает возможности мигрировать из-за издержек, связанных с переездом (как правило, надо заплатить перевозчикам несколько тыс. долл. США). В этой связи увеличение миграции свидетельствует о снижении уровня бедности.

По данным 2003 г.², в развивающиеся страны было сделано денежных переводов на сумму не менее 93 млрд долл. США, что вдвое больше, чем помощь развитых стран и международных организаций, выделенная на цели развития. Объемы денежных переводов уступают лишь количеству сделанных прямых иностранных инвестиций в экономику развивающихся стран.

Денежные переводы обычно поступают напрямую к нуждающимся и не проходят через коррупционные каналы, что значительно увеличивает их положительное влияние на

¹ Подробнее см.: Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development. UNDP, 2009.

² См.: Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН А/60/871 от 18 мая 2006 г.

удовлетворение первичных нужд домашних хозяйств, образование, здравоохранение, нужды общин. Увеличение доли денежных переводов в ВВП государства до 10% ведет к сокращению бедности на 1,6%. Внутренний рынок получает пропорционально большую выгоду от денежных переводов даже при высоком уровне безработицы, ведь основная доля инвестиций и помощи развитию идет на строительство объектов инфраструктуры, образование и здравоохранение. Объем денежных переводов как основного источника дохода многих домашних хозяйств не зависит от политической стабильности в стране, в отличие от финансовой помощи развитию он равномерно распределяется по странам. Однако эти денежные переводы не могут заменить государственную помощь развитию, поскольку они имеют перед собой разные задачи, разные уровни и объекты финансирования.

В абсолютных цифрах в 2004 г. по объему денежных переводов лидировали Индия, Китай, Мексика, Франция и Филиппины – от 11 до 21 млрд долл. США. В процентном отношении к ВВП в лидерах оказались небольшие государства: Тонга, Молдавия, Лесото, Гаити, Босния, и Иордания, – где этот показатель составляет от 20 до 31% ВВП¹.

Цель обеспечения всеобщего начального образования стоит в прямой зависимости от общего уровня грамотности населения и процентного соотношения людей с различным уровнем образования. Проблема утечки лучших ученых и талантливых специалистов постоянно ставит перед страной проблему обеспечения квалифицированными кадрами.

Равенство мужчин и женщин, особенно в получении образования, составляет третью цель развития. Это предпосылка для достижения других целей тысячелетия. Женская миграция усиливает равенство, ведь женщины мигрируют все больше как работники, а не как члены семьи. В результате дети, видя иную парадигму отношений родителей в семье,

¹ Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН А/60/871 от 18 мая 2006 г. – Табл. 11. – С. 65.

имеют больше шансов на равенство в образовании и дальнейшей карьере. С другой стороны, происходит разрушение семейных устоев, а у женщин значительно возрастает риск стать жертвами торговцев людьми.

Сохранение окружающей среды также составляет одну из целей развития. Она оказывается под угрозой в случаях вооруженных конфликтов, геноцида, как в Руанде в 1994 г. За три дня в лагерь беженцев прибыл один млн. человек. Были вырублены леса, стала разрастаться антисанитария и т. п. Другой стороной проблемы является проживание самой бедной части горожан, к которой зачастую относятся мигранты, в городских трущобах, где распространены болезни и нищета. Так, в 2001 г. около трети всего городского населения проживали в трущобах.

Цель заключается в остановке распространения СПИДа, малярии и ряда других заболеваний и утверждении тенденции к сокращению заболеваемости. Здесь миграция проявляется так: с одной стороны, мигранты подвержены заболеваниям наравне с гражданами принимающих государств, но при этом мигранты не имеют равного доступа к сфере здравоохранения, что ведет, в том числе, к распространению эпидемий. С другой стороны, чрезвычайно велика доля врачей и медицинских сестер, получивших образование в развивающихся странах, но уехавших жить и работать за границу, например Гану или Зимбабве на 2006 г. покинули примерно каждый третий врач и каждая третья медицинская сестра.

Таким образом, миграция представляет собой один из важнейших факторов развития как принимающих стран, так и стран происхождения. Выгоды из нее потенциально могут извлечь все и каждое государство. С другой стороны, «основной принцип миграционной политики заключается в том, что каждый человек должен иметь возможность жить и преуспевать в родной стране»¹.

¹ Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН А/60/871 от 18 мая 2006 г. – П. 82.

1.3. Миграция и финансовый кризис¹

В результате финансового кризиса, начавшегося в 2007 г., и последовавшего за ним экономического кризиса, произошел рост безработицы в глобальных масштабах, особенно в развитых странах. Экономический кризис замедлил темпы роста численности международных мигрантов в развитых странах, хотя их общее количество продолжает расти: на 12,8 млн чел. в период 2000–2005 гг. и на 10,5 млн чел. в период 2005–2010 гг.²

Снижение чистого прироста количества международных мигрантов в развитых странах происходит на фоне противоположной тенденции в развивающихся странах, где количество мигрантов за период 2000–2005 гг. возросло на 4,0 млн чел., а за период 2005–2010 гг. – на 8,2 млн чел. Однако этот прирост объясняется, главным образом, увеличением числа беженцев. Без учета беженцев, прирост числа других типов мигрантов в развивающихся странах мог бы происходить примерно одинаковыми темпами в течение обоих периодов: 5,1 против 5,5 млн.

Поскольку значительное большинство мигрантов, живущих за рубежом, эмигрировали несколько лет и десятилетий назад, они хорошо закрепились в странах назначения и вряд ли вернуться в свои страны происхождения из-за кризиса. Так, без учета незначительных потоков мигрантов между государствами-членами Европейского союза, главным образом возвращения поляков из Исландии и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, никакого серьезного увеличения в отношении возвратной миграции из развитых стран пока не зарегистрировано.

¹ Параграф подготовлен на основе: Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН А/65/203 от 2 августа 2010 г. – С. 6–9.

² См.: Trends in international migrant stock: the 2008 revision. United Nations database, POP/DB/MIG/Rev.2008.

В условиях кризиса уменьшились масштабы свободного передвижения в рамках ЕС, продиктованного по большей части целями трудоустройства. Произошло также сокращение потоков нелегальной миграции¹.

Согласно данным о нелегальной миграции в Соединенные Штаты, она начала снижаться в 2007 и в 2008 гг. эти темпы ускорились. В Европейском союзе количество мигрантов, не имеющих законного статуса и работающих в государствах-членах ЕС, снижается, как и количество отказов на пересечение границы.

Растет также количество выездов мигрантов, не имеющих законного статуса. Имеются данные о потере работы и возрастающих оттоках трудящихся-мигрантов из Объединенных Арабских Эмиратов в связи с приостановкой инфраструктурных проектов стоимостью 582 млрд долл. США, но некоторые из этих мигрантов нашли работу в других странах Залива. Имеются данные о сокращении количества выданных разрешений на работу или о непродлении таких разрешений в других странах Азии, импортирующих рабочую силу, включая Казахстан, Малайзию, Республику Корея, Сингапур и Таиланд².

В целом тенденции в области международной миграции на глобальном, региональном и страновом уровне отреагировали на экономический кризис, и последствия кризиса еще не исчерпаны. Тем не менее зарегистрированные к настоящему времени изменения тенденций пока носят умеренный характер отчасти в связи с серьезными различиями с точки зрения воздействия кризиса на различные страны и устойчивостью

¹ См.: Mexican immigrants: how many come? How many leave? *Jeffrey S. Passel and D'Vera Cohn* (Pew Hispanic Center, Washington, D.C., 2009) and «The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU» (Frontex, Warsaw, 2009).

² См.: *Khalid Koser*. The impact of the global financial crisis on international migration // *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. – Winter/Spring 2010. – Vol. XI. – №1. – P. 13–20.

крупных составляющих нынешних потоков миграции в отношении экономических потрясений.

Одним из основных следствий экономического кризиса является рост безработицы в целом: с 5,7% мировых трудовых ресурсов в 2007 г. до 6,6% в 2009 г., что означает рост числа безработных трудящихся со 178 до 212 млн чел. в общемировом масштабе, т. е. на 0,9% – 34 млн чел.

Однако между странами существуют значительные различия. В странах ОЭСР, например, средний рост безработицы составил 3%-ных пункта, в то время как в Соединенных Штатах он достиг 5%-ных пунктов, в Ирландии – 8,6% и в Испании – 10%-ных пунктов.

Кроме того, за исключением Соединенного Королевства уровень безработицы среди иностранных рабочих во всех других странах ОЭСР рос более быстрыми темпами, чем среди местного населения. К концу 2009 г. безработица среди иностранных трудящихся достигла 28,3% в Испании и превысила 15% в Бельгии, Ирландии, Финляндии, Франции и Швеции. Рост безработицы среди иностранцев был отмечен также в Российской Федерации и в Объединенных Арабских Эмиратах; безработица росла также среди иностранных рабочих в ряде стран Восточной и Юго-Восточной Азии, включая Малайзию, Республику Корея, Сингапур и Таиланд.

В результате кризиса снизилось также соотношение между работающими мигрантами и местным населением, и к концу 2009 г. уровень занятости мигрантов был как минимум на 7% ниже, чем среди местного населения в Австрии, Бельгии, Венгрии, Германии, Дании, Нидерландах, Норвегии, Франции и Швеции. В Бельгии трудоустроены были только 53% экономически активных мигрантов, а в Испании и Франции работу имели только 58%. В Соединенных Штатах занятость среди мигрантов снизилась на 1,4 млн чел. в период 2007–2009 гг., а в Испании в период 2008–2009 гг. – почти на 300 000 чел.

Кризис в несоизмеримо большей степени повлиял на занятость мужчин-мигрантов, поскольку они, как правило, сосредоточены в некоторых наиболее пострадавших секторах экономики, включая строительство, перерабатывающую промышленность и финансы. Однако уровень безработицы среди женщин-мигрантов увеличился в большинстве стран ОЭСР, хотя в целом этот процесс происходил теми же темпами, что и в отношении местных женщин. Кроме того, показатели участия женщин-мигрантов в рабочей силе в ряде стран возросли отчасти в связи с необходимостью компенсировать потерю дохода мужчин в семьях.

Большую озабоченность вызывает влияние кризиса на занятость среди молодежи. У молодых мигрантов больше вероятности потерять работу, поскольку они менее квалифицированы, чем местная молодежь. В период 2008–2009 гг. уровень занятости среди лиц в возрасте 15–24 лет в странах ОЭСР снизился на 7%-ных пунктов, а уровень безработицы среди молодых людей, родившихся за рубежом, превышает соответствующие показатели в отношении местной молодежи.

К 2009 г. уровень безработицы среди молодых мигрантов достиг 15,3% в Соединенных Штатах, 20,2% в Канаде и 24,1% в среднем в 15 странах ЕС, при этом рекордно высокие показатели зарегистрированы в Испании (40,8%) и Швеции (35,7%).

Рост безработицы, как правило, ведет к нагрузке в виде ограничения притока иностранных рабочих. Для адаптации этого притока к меняющимся условиям правительства принимающих стран используют следующие механизмы: снижение количественных квот; принятие более жестких процедур проверки рынков рабочей силы; ограничение возможностей для мигрантов менять свой статус или продлять разрешение на работу; применение дополнительных условий в отношении недискриминационных потоков; содействие возвратной миграции.

Так, Австралия, Испания, Италия и Республика Корея сократили квоты на определенные потоки; Австралия, Болгария, Канада, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты изменили критерии действия рынков рабочей силы, которые должны соблюдать работодатели при найме иностранных рабочих определенных категорий мигрантов; а Австралия, Новая Зеландия и Соединенное Королевство внесли изменения в перечни требуемых специалистов, которые используются при найме возможных кандидатов из-за рубежа. Австралия, Ирландия, Новая Зеландия, Норвегия, Соединенные Штаты, Чешская Республика и Япония пересматривают сроки и условия трудоустройства, включая в них дополнительные меры по защите национальных рабочих и одновременной помощи безработным иностранцам, например, разрешая лицам с истекающим сроком разрешения на работу остаться на какое-то время в поисках новой работы. Испания, Чешская Республика и Япония предложили финансовые стимулы для содействия возвращению безработных мигрантов, решивших вернуться в свои страны происхождения.

Ряд стран внесли изменения в перечень специальностей, в том числе упростили процедуры. В Чешской Республике в начале 2009 г. был введен документ о предоставлении вида на жительство, а в Польше либерализована процедура приема сезонных рабочих. Финляндия разработала программу действий в области трудовой миграции с учетом прогнозируемого сокращения численности ее работоспособного населения. В Соединенном Королевстве на протяжении ряда лет вводится система очков. Люксембург, Нидерланды и Норвегия объединили разрешения на работу и на проживание в единое разрешение. Франция и Румыния упростили процедуры, а Япония распространила действие своего трудового законодательства на иностранцев, проходящих курс обучения.

Несмотря на экономический спад, правительства продолжают работать над выявлением и снижением эндемического дефицита квалифицированных кадров. Разрабатываются

меры по привлечению высококвалифицированных рабочих, которые продолжают пользоваться поддержкой. Кроме того, по мере ускорения темпов старения населения и с учетом приближающихся перспектив сокращения численности работоспособного населения правительства многих стран рассматривают миграцию, как вариант, который необходимо держать открытым. Эта позиция поддерживается, несмотря на растущую озабоченность со стороны общественного мнения. Действительно, анализ опросов общественного мнения, проводившихся в период 2002–2008 гг., подтверждает тот факт, что ухудшение экономической ситуации и вызываемый ею рост безработицы подводит людей к негативному восприятию экономических последствий миграции, а люди, не имеющие работы, еще более негативно оценивают влияние миграции, чем работающие. Эти тенденции общественного мнения заставляют руководителей уделять большее внимание среднесрочным целям при решении вопросов миграции, вместо того чтобы сосредоточиться исключительно на текущих проблемах.

Несмотря на экономический кризис и его разрушительные последствия с точки зрения роста безработицы и спада, правительства как стран происхождения, так и стран назначения, сохраняют приверженность поиску эффективных путей использования благоприятных аспектов влияния международной миграции на развитие.

Кроме того, правительства стран с быстро стареющим населением продолжают считать международную миграцию одним из полезных средств восполнения нехватки рабочей силы, а правительства большинства стран признают, что миграция необходима для получения доступа к требуемым навыкам.

1.4. Виды миграции. Факторы и интересы

Какой же бывает миграция, в какие группы объединяют мигрантов? Ответ на эти вопросы является отнюдь не умо-

зрительным и теоретическим. По меткому выражению Ф. Дювеля, «в общественных науках типологии – это инструмент развития миграционных теорий. Они предназначены для того, чтобы помочь лучше понять характер миграционных процессов... В государственной политике типологии являются инструментом подразделения общей совокупности мигрантов на подгруппы, которые затем могут быть управляемы раздельно»¹. Типологии (классификации) очень гибки и разнообразны по странам), и видов миграции можно выделить множество. Наиболее распространенными классификациями являются следующие.

По территориальному пределу осуществления миграция бывает внутригосударственная (имеет международно-правовое значение, например, в случаях принудительного перемещения лиц) и международная.

По длительности: безвозвратная (как возвращение на историческую родину немцев или евреев в конце XX в.; иначе именуется эмиграцией или иммиграцией в зависимости от того, с позиции государства происхождения или приема обозначается), длительная (например, для получения образования) или краткосрочная, которая, в свою очередь, имеет подвиды: сезонная, маятниковая, эпизодическая.

По правомерности осуществления говорят о законной и незаконной миграции (иначе именуемой нелегальной).

Самым сложным для формулирования критерием является *степень добровольности* осуществления миграции, по которому различают добровольную и вынужденную миграцию. Этот критерий сложнее всего обозначить, поскольку вынужденными мигрантами, как правило, именуют беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, но насколько верно

¹ Дювель Ф. Пространственная мобильность населения: индикаторы, категории, типологии // Методология и методы изучения миграционных процессов / Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. – М., 2007.

было бы считать добровольными мигрантов, едущих в другие страны, например, для лечения?

В зависимости от *профессиональных качеств мигрантов* выделяется миграция низкоквалифицированных кадров и миграция высококвалифицированных кадров.

Практическое значение имеет также выделение следующих видов миграции: по *цели* (трудоустройства, получения защиты, обучения, лечения и пр.); по *единовременно меняющемуся жилью количеству мигрантов* (индивидуальная, семейная, массовая). По *характеристике участников миграции* особенно выделяется женская миграция, детская, миграция отдельных этнических групп (особенно яркой является проблема цыган).

В большинстве развитых стран политика в области международной миграции носит комплексный характер и охватывает несколько категорий международных мигрантов, прием которых стал «недискреционной» процедурой¹, как это имеет место в отношении мигрантов, принимаемых в целях воссоединения семей, или беженцев, переселенных во исполнение прежних обязательств. Только 20% мигрантов, принятых развитыми странами, относятся к «дискреционным» категориям, статус которых может быстро меняться в связи с изменением экономических условий.

В странах, где прием лиц, включенных в дискреционные категории, продиктован спросом со стороны работодателей, произошли серьезные сокращения, как, например, в Австралии, Ирландии, Испании, Канаде, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах Америки, Финляндии и Японии.

Факторы миграции. Сколь многогранна сама миграция, так же и разнородны факторы, ее порождающие². Ха-

¹ См.: Миграция и развитие. Доклад ГС ООН от 2 августа 2010 г. A/65/203.

² Подробнее см.: *Ивахнюк И.* Международная трудовая миграция. – М.: Теис, 2005. – С. 67–88, особенно 70–75.

рактируя то, что движет людьми, покидающими обжитые места, говорят о так называемых факторах «выталкивания» и факторах «притяжения»; неуправляемых постоянно действующих факторах, косвенно управляемых временных факторах, регулируемых переменных факторах; социально-экономических и политических факторах. Остановимся на последних.

Главным *социально-экономическим фактором* международной миграции выступает желание человека или семьи в целом повысить свой уровень жизни и мнение о том, что в другой стране для этого существует больше условий, чем на родине. При характеристике миграционных потоков, как было отмечено в первом параграфе настоящего пособия, некорректно противопоставлять Юг и Север, поскольку только треть всех мигрантов движется в этом направлении, остальные совершают перемещения в пределах своего региона.

Другим *социально-экономическим фактором* является изменение традиционных видов хозяйствования, в силу объективных причин, при отсутствии какой-либо альтернативы. В результате совершается переход из сельской местности в города, а на смену общинному и фермерскому способу хозяйствования приходит, по мере экономического роста, механизация сельского хозяйства и производства.

Объективными составляющими социально-экономических факторов являются демографические различия между группами развитых и развивающихся стран, наличие непопулярных видов работ у собственного населения при их высокой оплате в глазах мигрантов.

Политический фактор является главнейшим при вынужденной миграции, но ею не ограничивается. Суть его в том, что, по мнению мигранта, при действующем политическом режиме в государстве невозможна реализация человеческого потенциала или просто безопасная предсказуемая жизнь. Политические факторы порождают потоки лиц в поисках убежища, внутри перемещенных лиц и лиц, спасающихся от

преследований по иным мотивам. В более широком смысле эти факторы следовало бы назвать гуманитарными.

Исторические факторы обуславливают связь между странами, например, метрополией и бывшими колониями, частями некогда единого государства. При этом для каждой бывшей метрополии сохраняется несколько стран, ранее входивших в ее колониальную империю, с которыми западная страна стремится сохранить привилегированные отношения. Эти факторы оказывают влияние уже не на принятие решения о миграции, но на принятие решения о переезде в конкретную страну.

Помимо факторов миграции, следует сказать о **предпосылках международной миграции**, т. е. об обстоятельствах объективной действительности, способствующих принятию конкретными лицами решения о переезде в другую страну и/или о выборе для переезда конкретного государства.

Прежде всего, предпосылкой миграции являются различия в экономическом положении или экономической ситуации различных государств. Здесь не следует ограничиваться противопоставлением групп развитых и развивающихся государств, потому что значимыми для международной миграции являются и различия между соседними государствами как в первой, так и во второй группе.

Также большое значение имеет развитие информационных сетей (доступной информации об уровне жизни, способах миграции), транспортной инфраструктуры (особенно для законной миграции, незаконная использует все средства, в том числе, часто старые и опасные), финансовых потоков (для перевода денег), миграционных структур, сетей (они упрощают миграцию следующих мигрантов, идущих по стопам и использующих опыт и ресурсы первопроходцев), посредников (часть которых, к сожалению, криминальна).

На формирование международно-правового регулирования миграции большое и негативное влияние оказывают **обычно противопоставляемые интересы в сфере мигра-**

ции: государств приема и государств происхождения, государств и мигрантов.

Понятия «государств происхождения» и «государств назначения (или приема)» применяются к характеристике миграционной политики государств. Первые поощряют эмиграцию, стараются защитить интересы своих граждан за рубежом, поддерживают связь с диаспорами, создают условия для возвращения своих граждан. Вторые проводят миграционную политику, делая акценты на вопросы приема, интеграции мигрантов, борьбу с незаконной миграцией. Обычно «статус» государства приема или происхождения меняется. С 1950 по 2005 г. только в 28 странах постоянно сохранялась эмиграция, т. е. статус государства происхождения, в 16 – иммиграция, т. е. статус государства приема. В остальных эти процессы сменяли друг друга. Причем единственный переход также редок (примерами могут служить Греция или Южная Корея).

Статус государства транзита не является желательным и самоприменимым, но объективно существует и требует определенной позиции, например, касательно проблем незаконной миграции.

Миграция действительно оказывает различное воздействие на страны приема и происхождения. Так, *принимающие страны* получают следующие преимущества от международной миграции: условия для роста экономики и валового внутреннего продукта (включая налоги), решение демографических проблем, экономия на образовании за счет подготовленных за рубежом высококвалифицированных кадров, интенсификация и диверсификация малого предпринимательства, заполнение непривлекательных для местных жителей секторов экономики и т. д. Единственный статистически подтверждаемый минус международной миграции заключается в удорожании жилья. Прочие негативные последствия дает незаконная миграция, обособление мигрантов в анклавах. Минимизации отрицательных последствий миграции может способствовать интеграция.

Страны происхождения улучшают свое положение за счет денежных переводов мигрантов, иногда – в случае отставания развития экономики от роста населения – за счет решения проблем безработицы. Огромную пользу несет возвратная миграция в целом, если государству удастся создать для нее необходимые условия и сделать ее преимущественной в сравнении с безвозвратной, переселенческой. В противном случае, государства происхождения получают минус, способный перечеркнуть все плюсы – утечку умов, наносящую удар по будущему любого государства при достижении ею критических значений.

Вывод заключается в том, что пользу из миграции может извлечь любое государство. Более того, по оценкам Международного валютного фонда, миграция дает больше преимуществ, чем передвижение любого другого фактора производства.

Противопоставление мигрантов принимающему обществу и государству, наоборот, способствует развитию международно-правового регулирования, но вызывая к жизни проблемы прав человека, толерантности, культурно-этнического взаимодействия, общественно-политической стабильности. Здесь уже не все объясняется экономикой. Например, уже можно себе представить чернокожего президента США, но пока невозможно – мусульманина.

1.5. Миграция и принимающее общество

Как было отмечено выше, существует множество аспектов миграции для государств приема мигрантов. Ниже мы остановимся лишь на вопросах безопасности и интеграции.

Вопросы безопасности. Миграция как явление, затрагивающее широкий спектр общественных отношений, имеет безусловное отношение и к вопросам безопасности, прежде всего, на национальном уровне, но также и на международном.

История дает нам примеры того, когда масштабная миграция приводила к нарушению территориальной целостности государств: Мексиканский Техас отошел к США, Западная Сахара не могла провести референдум о своем статусе, Косово из старинного христианского центра стал самопровозглашенным государством с преимущественно мусульманским населением. Чего-то подобного опасаются в отношении китайской миграции на российский Дальний Восток.

Кроме этого, миграция остро ставит вопросы поддержания традиционной культуры принимающего общества и его национальной идентичности. Разрушение этих ценностей приводит к конфликтам на этнической, религиозной почве.

Незаконная миграция имеет самостоятельную связь с безопасностью. Во-первых, встает вопрос экономической безопасности, поскольку массовая незаконная миграция всегда экономически детерминирована: есть спрос на дешевую рабочую силу мигрантов – значит, он будет удовлетворен. Если правомерные способы привлечения иностранной рабочей силы усложнены или ограничены в сравнении с потребностями экономики, то будут избраны неправомерные способы. Незаконная трудовая миграция всегда свидетельствует о наличии теневой экономики, составляя ее часть.

Во-вторых, незаконная миграция является частью проблемы преступности вообще, о чем рассказывается в соответствующем параграфе настоящего пособия. Одним из аспектов преступности, связанным с миграцией, является преступность иностранцев и против иностранцев.

Следующий блок аспектов, связывающих безопасность и миграцию, лежит в сфере здравоохранения. Разный уровень эпидемиологической защищенности населения государств происхождения и приема, ограниченность доступа мигрантов, даже законных, к сфере здравоохранения в государстве пребывания ведут к особой уязвимости мигрантов перед рядом заболеваний (туберкулезом, дифтерией, вирусным гепатитом и проч.). В России неоднократно отмечалась корреля-

ция между вспышками заболеваемости ими и миграционными всплесками.

На международном уровне отсутствует какой-либо всеобъемлющий договор относительно миграции и безопасности. Отдельные аспекты урегулированы касательно незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми. Государства признают важным установление эффективного контроля за въездом иностранцев на свою территорию и сотрудничество по вопросам надежности документов, удостоверяющих личность для поездок за рубеж, обмен информацией и создание баз данных в этой сфере.

Интеграция занимает важное место в различных вопросах регулирования миграции. На нее обращают внимание в таких сферах, как долгосрочное решение проблем беженцев, поддержание национальной безопасности, воссоединение семьи и др. При этом на международном уровне обычно озвучивается лишь роль и важность интеграции, а ее формы и методы не проясняются, будучи оставленными в сфере внутренней компетенции государства.

Актуальность проблеме интеграции придает невозможность существования в современном мире моноэтнических, даже монорасовых обществ на уровне государств, ведь на одного белого двадцатилетнего человека сейчас приходится семь двадцатилетних цветных. И даже такое относительно закрытое общество как японское, например, включает порядка четырехсот тысяч корейцев.

Прежде всего, необходимо определиться в понятиях. Интеграция не равна безусловной ассимиляции. Первое – лишь включенность в общество, вторая – растворение в нем.

Концептуально выделяются два подхода к интеграции: *мультикультурализм*, когда признаются все присутствующие на территории страны культуры как важные в своей уникальности, а некая общенациональная культура отсутствует, и «*плави́льный котел*», когда на первый план выдвигается некая этническая солидарность: советский гражданин, гражданин США.

В практике государств касательно интеграции используется либо патерналистский подход, как во Франции, либо либеральный, как в США. В первом случае, меры по интеграции являются обязанностью прибывшего лица. Во втором – приехавшему даются лишь возможности, которыми можно воспользоваться или пренебречь.

Основными мерами интеграции, независимо от государства, модели или подхода к интеграции, являются меры в сфере овладения государственным языком, доступа к образованию различных ступеней и трудоустройству. Уравнивание местного и иммигрировавшего населения по этим трем показателям создает предпосылки для не только формально-юридического, но и фактического равенства между аборигенами и пришлым населением, препятствует маргинализации мигрантов как первого, так и последующего поколений. Маргинализация же свойственна людям, не сумевшим устроить свои жизни, в чем, применительно к мигрантам, отмечаются принципиальные проблемы. Если мигранты первого поколения, как правило, своим переездом и обустройством в стране сделали большой шаг в улучшении уровня своей жизни, то их детям, т. е. мигрантам второго поколения, шаг такой же значимости, но осуществленный уже в рамках принявшего их общества, удается значительно реже.

Интеграция мигрантов помогает поддержанию устойчивости и спокойствия общества.

1.6. Статистика международной миграции

Системы учета миграции, определение понятия «мигрант». Значительную сложность для решения вопросов, связанных с миграцией представляет количественная оценка миграционных потоков, потому что различные государства по-разному определяют, кто является мигрантом, какие данные в этой сфере и каким образом необходимо учитывать.

В свою очередь, отсутствие полных и достоверных данных ведет к недопониманию между государствами, распространению различных и, прежде всего, негативных стереотипов о международной миграции и т. д.

На универсальном уровне первые попытки дать определение понятию «мигрант» были сделаны Международной организацией труда в 1922 г. В 1932 г. была проведена конференция по миграционной статистике, где было внесено различие между постоянной и временной миграцией, но не между миграцией и туризмом. Рекомендации по улучшению международной статистики миграции ООН 1953 г. закрепили различие между мигрантами и посетителями (по цели – трудоустройству), однако даже минимальные стандарты сформулированы не были из-за различий между государствами в миграционной сфере. Рекомендации ООН 1976 г. связали понятие мигрантов с понятием места жительства, но, поскольку оно сильно различается по странам, документ оказался неудачным¹.

В настоящее время действуют Рекомендации по статистике международной миграции ООН 1998 г. Важнейшими органами ООН в сфере статистики являются Статистическая комиссия (межправительственных орган) и Статистический отдел Секретариата.

Рекомендации по статистике международной миграции ООН 1998 г. определяют *международного мигранта* как любое лицо, которое меняет страну своего обычного проживания, т. е. страну, где находится место для проживания этого лица и где оно проводит ежесуточное время отдыха. Главное отграничение сделано относительно понятия международного посетителя (туриста). *Международный посетитель*, согласно Рекомендациям ООН по статистке туризма 1994 г., – это любое лицо, которое совершает путешествие в какую-либо страну, не являющуюся страной его обычного

¹ См. подробнее: *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция. – М.: Теис, 2005. – С. 11–12.

места жительства и находящуюся за пределами его обычной среды, на срок, не превышающий 12 мес., и главной целью поездки которого не является занятие деятельностью, оплачиваемой из источника в посещаемой стране. Таким образом, мигрант от посетителя отличается по двум критериям: сроку и цели пребывания.

Международные мигранты, в свою очередь, для целей статистики делятся на *долгосрочных* и *краткосрочных*. Первые прибывают на срок более года, вторые – от трех месяцев до года, за исключением прибытия в целях отдыха, проведения отпуска, посещения друзей и родственников, по делам, для лечения или религиозного паломничества. Ряд категорий лиц не учитывается в статистике международной миграции, как например: транзитные пассажиры, приграничные рабочие, работники дипломатических представительств и консульских учреждений, а также их иждивенцы и домашние работники, военнослужащие, кочевники.

Свои системы сбора данных о международной миграции действуют и на региональном уровне, например, в Европейском Союзе.

Для количественного измерения миграционных потоков на уровне отдельных государств ООН рекомендует использовать административные регистры, прочие административные источники, сбор данных на границе и проводимые на месте опросы домохозяйств. При этом отмечается, что национальные источники разнообразны, и их внутренняя логика во многих случаях определяется административными соображениями, тесно связанными с вопросом контроля за международной миграцией.

В России, например, три основных статистических источника информации о миграции населения: переписи, текущий учет и ведомственная статистика. *Переписи*, результат которых представляет собой демографические и социальные данные, характеризующие каждого жителя страны и региона по состоянию на конкретный момент времени, проводятся в

стране с 1897 г. Долгое время они являлись практически единственным источником данных о миграции. Последняя перепись была проведена в 2010 г. *Текущий учет* является основным источником, но систематически учитывается только миграция на постоянное местожительства. *Ведомственная статистика* ведется различными органами, как то: Федеральной миграционной службой, Федеральной пограничной службой, Министерством иностранных дел и т. д. С 2007 г. идет работа над государственной информационной системой миграционного учета, которая должна объединить центральный банк данных по учету иностранных граждан, автоматизированные учеты адресно-справочных подразделений ФМС и иные информационные системы, содержащие информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, операторами которых являются органы государственной власти или местного самоуправления.

В Австрии статистические данные о миграции собираются на основе так называемого Пакета законов об иностранцах 2005 г. (это законы об убежище, о полиции по делам иностранцев, о поселении и проживании). Уполномоченные органы ведут совместную базу данных (Центральный регистр иностранцев), в котором содержится следующая личная информация: имя, пол, прежние имена, дата и место рождения, адрес, гражданство, родители, орган, выдавший документ на проживание, а также может быть фотография и отпечатки пальцев. Кроме этого, на основании каждого из трех законов создана своя база данных, включающая информацию о заявлениях, решениях и принятых мерах в отношении лиц. Данные по законам об убежище и о полиции по делам иностранцев ежемесячно обобщаются и публикуются МВД (число и государство происхождения просителей, количество принятых решений).

При использовании абсолютных и относительных данных о миграции следует быть предельно внимательными, поскольку как первые, так и вторые способны ввести в заблуж-

дение, не являясь неверными. Напомним уже приведенные цифры. По данным всемирного доклада о миграции МОМ 2010 г.¹ количество мигрантов в Европе и Азии примерно одинаково: 69,8 и 61,3 млн соответственно. Однако их отношение к количеству проживающего в регионах населения сильно отличается: 9,5% в европейских странах и 1,5% – в азиатских. По африканскому региону этот показатель составляет 19,3 млн, или 1,9% от количества жителей.

Контрольные вопросы

1. Дайте характеристику миграции как предмету международно-правового регулирования.
2. Какие категории мигрантов могут быть выделены в миграционном потоке для целей международно-правового регулирования?
3. В чем ныне признается связь между международной миграцией и развитием?
4. Какое влияние на международную миграцию и ее правовое регулирование оказал мировой финансовый кризис?
5. Какие способы классификации миграции вы можете назвать?
6. Противостояние интересов каких субъектов имеет международно-правовые последствия? В чем выражаются эти последствия?
7. Как связаны вопросы безопасности и международной миграции?
8. Что понимается под интеграцией международных мигрантов?
9. В чем состоят международно-правовые основы статистики международной миграции?

¹ См.: World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change. IOM, 2010.

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Чем объясняется не подтверждаемое статистикой противостояние государств глобального Юга и глобального Севера в вопросах международно-правового регулирования миграции?

2. Какие международно-правовые проблемы следуют из существующего в настоящее время распределения международных мигрантов по странам?

3. Изучите связь международной миграции с достижением целей тысячелетия в области развития на примере какой-либо цели на свой выбор, на примере конкретной программы в этой сфере.

4. Каковы гендерные аспекты связи проблем международной миграции и развития?

5. Изучите последствия предшествующего мирового финансового кризиса (начала 70-х гг. XX в.) для международно-правового регулирования миграции. Какой прогноз вы можете сделать относительно развития международно-правового регулирования миграции в настоящее время?

6. В чем причина различных последствий мирового финансового кризиса для развитых и развивающихся государств в области миграции и ее международно-правового регулирования?

7. Выявите правовые средства и механизмы снижения рисков для безопасности государства, порождаемых международной миграцией.

8. Каково значение единообразия в учете миграции для правового регулирования последней?

9. Проанализируйте российское законодательство, касающееся статистики международной миграции, рекомендациям ООН в этой сфере.

Ключевые слова: миграция, международная миграция, распределение мигрантов по странам, международная миг-

рация и развитие, классификации миграции, миграция и безопасность, интеграция международных мигрантов, статистика международной миграции.

Справочные материалы

1. Доклады Генерального Секретаря ООН о международной миграции и развитии, 1997–2010.
2. Рекомендации по статистике международной миграции, 1998 г.

Основная литература

1. *Билсборроу Р.Е., Хьюго Г., Обераи А.С., Злотник Х.* Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. – М.: Academia, 1999.
2. Глоссарий терминов в области миграции / Отв. ред. Р. Перушу. – Женева: Международная организация по миграции, 2005.
3. *Глуценко Г.И., Пономарев В.А.* Миграция и развитие. – М.: Экономика, 2009.
4. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
5. *Переведенцев В.И.* Методы изучения миграции населения. – М., 1975.
6. *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / Ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald // T.M.C. Asser Press, 2007.*
7. *Ghosh B.* The Global Economic Crisis and Migration: Where We Go from Here? – IOM, 2010.
8. *World Migration Report 2011: Communicating Effectively about Migration.* – IOM, 2011.
9. *World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration.* – IOM, 2005.
10. *World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change.* – IOM, 2010.

Темы докладов и выпускных работ

1. Место миграции в достижении Целей тысячелетия в области развития.
2. Мировой финансовый кризис и миграция: правовые последствия.
3. Мировой финансовый кризис и миграция: правовые последствия для развивающихся и развитых государств.
4. Мировой финансовый кризис и миграция: правовые последствия для государств происхождения и приема мигрантов.
5. Влияние традиционно противопоставляемых интересов различных групп государств на становление международно-правового регулирования миграции.
6. Международно-правовые основы и значение сбора, анализа и распространения данных о миграции Организацией Объединенных наций.
7. Международно-правовые основы и значение деятельности Статистической комиссии ООН.
8. Международно-правовые основы и значение сбора, анализа и распространения данных о миграции региональными организациями.
9. Международно-правовые основы и значение деятельности Евростата.
10. Законодательство России об учете в сфере миграции и международное право.

**ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ**

**2.1. История международно-правового
регулирования миграции**

Мысль о том, что новое – это хорошо забытое старое, как нельзя лучше отражает путь, который прошло в своем развитии международно-правовое регулирование миграции. Рассмотрим ниже историю его формирования через генезис права на свободу передвижения в одном лишь его аспекте – притязании лиц, не являющихся гражданами государства, на въезд на территорию последнего.

Предлагаемый вниманию читателя тезис заключается в том, что процесс становления и развития регулирования вопросов допуска иностранцев на территорию суверенного государства имеет циклический характер, где свобода одного субъекта ограничивается с появлением и укреплением другого, а после получает определенные гарантии со стороны последнего. В качестве таких субъектов выступали, хронологически: люди, суверенные государства, а ныне – интеграционные объединения государств. Соответствующие стадии развития условно можно обозначить как доклассическая, классическая и современная. В доклассический период, охватывающий Древний мир и Средние века, право прохода лиц через территорию соответствующего государства или приезда в это государство существовало в качестве международно-правового обычая. В классическую

эпоху в связи с развитием концепций о правовой природе территории и суверенитете утвердилось и затем абсолютизировалось право государства по собственному усмотрению решать вопросы допуска иностранцев на свою территорию в качестве прерогативы суверенной власти¹. В современный период снова имеет место либерализация перемещения населения в региональном масштабе, связанная с усилением экономической интеграции. При этом основными движущими силами были и остаются личная свобода передвижения и взаимная потребность в торговле, а в качестве сдерживающих свободу факторов выступали и выступают интересы безопасности.

В качестве исходного положения, отметим, что границы **в древности** носили условный характер, если не были орографическими, т. е. естественными (берега, горы, реки). Жители пользовались городскими укреплениями лишь для отражения нападения противника, а границы как охраняемые рубежи, на которых только и возможен подлинный контроль за въездом, отсутствовали. Даже наличие городских оборонительных стен являлось практикой, не имеющей абсолютного характера. Так, например, обобщая описания полисов, данные Аристотелем, профессор В.И. Кузищин пишет: «типичный греческий полис был крошечным государством, территорию которого можно обойти из конца в конец за один день, с небольшим числом жителей... с одним центром... Го-

¹ См. подробнее: *Киселева Е., Абашидзе А.* Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС: Монография. – Saarbruecken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010. – С. 16; *Киселева Е.* О возможности закрепления права путешествовать // *Migratory processes in Europe: evolution of the migratory interactions of the EU and Central and Eastern European countries.* Brochure consists of abstracts sent by participants of conference. – Odessa, 24–25 September 2010. – С. 83; *Киселева Е.В.* Особенности правового регулирования вопросов въезда на территорию государства // *Международно-правовые предпосылки установления безвизового режима между Россией и ЕС: Дис. ... к.ю.н.* – М., 2007. – С. 21–66.

род стоял или на берегу моря, или в нескольких километрах от морского берега, но на берегу моря имел гавань или порт... Городской центр полиса мог быть окружен кольцом оборонительных стен, но в VI в. до н. э. многие города крепостных сооружений еще не имели»¹.

Тезис об отсутствии в древнем мире границ в их современном понимании, но с иным обоснованием, поддерживали американский ученый С.У. Боггс и француз П. де Лапрадель, который доказывал, что границы могут быть ограничением власти государства, им самим установленным, или *разграничением* властей при столкновении двух равных². В древнем мире, мире империй и варваров, границ-разграничений не было. Во времена Римской империи или империи франков «граница, введенная во внутригосударственное право, – это режим односторонней территориальной организации; она не имеет еще места в международном публичном праве»³. Границы, как они понимаются в настоящее время, изобретены в эпоху феодализма и национально-организованных государств. То же самое (но относительно суверенитета) утверждал и Н.Н. Палиенко: «Римляне выработали, если можно так выразиться, идею суверенитета всемирного государства, но не государства вообще... Идея же суверенитета предполагает сопоставление одних общественных союзов с другими, власти государства с властью других общественных союзов и государств. Но государственному началу не приходилось в античном мире отстаивать свое самостоятельное значение и верховенство в борьбе с другими силами, как например это случилось в средние века»⁴.

¹ См.: История Древней Греции / Под ред. В.И. Кузищина. – М.: Высшая школа, 1996. – С. 27.

² Boggs S.W. International boundaries. A study of boundaries functions and problems. – N. Y.: Morningside Heights, Columbia University Press, 1940. – P. 7.

³ Там же.

⁴ Палиенко Н.И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и его правовое значение. – Ярославль, 1903. – С. 21.

Можно утверждать, что в древности сложились обычно-правовые нормы о свободе въезда лиц в пределы государств.

Обычай как источник международного права – это правило поведения, выработанное в практике государств и признанное в качестве правовой нормы. В Древности сложилась как единообразная практика свободного допуска лиц, так и признание ее правового характера.

Прежде всего, необходимо отметить, что количество иностранцев в древних государствах было велико. С одной стороны, есть данные об их численности, например: в Древней Греции, по данным профессора В.В. Латышева, «число метеков в конце IV в. достигало 10 000 ..., а в V в. было, вероятно, еще значительнее»¹. А с другой стороны, законодательство древних государств выделяло иностранцев (а иногда отдельно прибывающих на длительный и короткий срок) в самостоятельные группы населения. Так, в Израиле иностранцы, проходившие или проезжавшие через Иудею, были отнесены к самостоятельной категории иностранцев – *Нокри* – наряду с поселенцами и принявшими подданство². В Древнем Риме особую категорию населения составили латины (граждане государств, подвластных Риму) и peregrini (жители государств, не входивших в союз под предводительством Рима)³, необходимость урегулирования отношений с участием которых привела к рождению *ius gentium*⁴.

¹ Латышев В.В. Очерк греческих древностей. – Ч. 1–2. – СПб: Алетейя, 1997. (Сер. «Античная библиотека исследования»). – С. 186–187 // <http://www.sno.pro1.ru/lib/lat/1/3-20-2.htm> (последнее посещение: 3 декабря 2006 г.). Под метеками понимались неполноправные свободные выходцы из других частей Аттики.

² См.: Пероговский А.А. О началах международного права относительно иностранцев у народов Древнего мира. – Киев: Унив. тип., 1859. – С. 21.

³ Три категории населения (наряду с римскими гражданами) по статусу гражданства.

⁴ О *ius gentium* см. подробнее: Грабарь В.Э. Первоначальное значение римского термина *Jus gentium* // Из научного наследия проф. В.Э. Грабаря. Ученые записки. – Вып. 148. – Тарту: Тартуский государственный университет, 1964; Покровский И.А. История римского права. – М.: Статут, 2004. – С. 131–133.

Несмотря на локальный характер правовых установлений древности, свобода въезда иностранцев сложилась единообразно в различных уголках планеты, сменив с развитием торговых отношений архаическую враждебность к чужакам¹. Данный тезис можно подтвердить конкретными примерами.

Развивая мысль своего предшественника Пасторе, который задавался риторическим вопросом о том, «запрещали ли Египтяне вход в свою страну путешественникам знаменитым, приходившим туда с гор Пелопоннеса, берегов Аттики, островов Эгейского моря», российский юрист А.А. Пероговский отмечал, что с VII в. до н.э. государство все более открывалось для беспрепятственного допуска иностранцев².

В Израиле «законодатель, после водворения израильтян в земле обетованной, не имел в виду того, чтобы заградить вход каждому иностранцу в землю кипящую медом и млеком»³.

Индия «с незапамятных времен давала свободный доступ всем иностранцам... Государи древней Индии... никогда не запирали ни своих гаваней, ни путей сообщений для иностранцев»⁴.

«При замкнутости и обособленности отдельных греческих племен и государств, которая проявлялась во всех отношениях их друг к другу... покровительство иностранцам в Афинах составляет факт тем более замечательный, что указывает на более свободные и развитые политические взгляды

¹ См., напр., указания о том, что в Египте «до времен Псамметиха (VII в. до н.э. – *Е.К.*) был только один город Навкратис, куда закон позволял приставать иностранцам» // *Пероговский А.А.* Указ. соч. – С. 11; «за исключением разве таких, которые не допускали долговременного пребывания иностранцев, как, например, Спарта, или совсем не поддерживали внешних сношений» // *Латышев В.В.* Указ. соч. – С. 22; римское понятие «*hostes*» изначально не имело единого значения и в зависимости от обстоятельств обозначало то гостя, то врага.

² См.: *Пероговский А.А.* Указ. соч. – С. 9–11.

³ Там же. – С. 15. Курсив автора.

⁴ Там же. – С. 7.

афинского народа, который в предоставлении прав иностранцам видел одно из средств процветания торговли и промышленности и, следовательно, увеличения благосостояния государства»¹.

Римляне еще более приветствовали приезд иностранцев, как минимум, в рамках империи². В Риме даже появился первый термин относящийся к миграции – *ius migrandi* – «право селиться в Риме (как и в любом другом городе Лиги), становясь римскими гражданами»³. Иностранцы, т. е. не имеющие римского гражданства (латины и перегрины), составили в Римской империи самостоятельный класс свободного населения.

Приведенные примеры свидетельствуют о наличии практики свободного допуска лиц на территорию древних государств. Правовой характер этой практики устанавливается путем анализа существовавших международных договоров, положений внутреннего права, реакции государств на нарушения рассматриваемой свободы, а также мнения древних мыслителей.

Международными договорами древности, затрагивавшими свободу перемещения населения, в основном были договоры по вопросам торговли: Рим «в обширном объеме защищал тех из своих сограждан, которые совершали отдаленные путешествия и вели в чужих странах торговлю»⁴ путем заключения соглашений с другими народами, например, с даками⁵; древние греки «иногда, по требованию обстоятельств, включали в политические договоры нужные опреде-

¹ Латышев В.В. Указ. соч. – С. 186–187.

² См.: Nafziger J.A.R. The general admission of aliens under international law // American Journal of International Law. – October 1983 (Доступно в базе WestLaw).

³ Дождев Д.В. Римское частное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2003. – С. 267.

⁴ Пероговский А.А. Указ. соч. – С. 39.

⁵ См.: История Румынии / Координаторы И. Болован, И.-А. Поп и др.; Пер. с рум. – М.: Весь мир, 2005.

ления относительно торговых сношений. Договоры же исключительно или преимущественно коммерческого характера вследствие указанной свободы торговли встречаются довольно редко»¹.

При этом относительно древних государств встречаются отдельные прямые указания на отсутствие необходимости наличия какого бы то ни было разрешения на приезд и пребывание: нокри в Израиле не нуждались в особых разрешениях²; «лица, приезжавшие в Аттику на короткое время», назывались парепитимы «и не были стесняемы никакими обязательствами до истечения установленного срока»³. Подобные упоминания являются исключительными, поскольку свобода сношений подразумевалась.

Примером закрытия доступа в государство иностранцам может служить «Мегарское постановление» афинян, запрещавшее мегарянам доступ на афинские рынки и в гавани, о котором писал Плутарх в жизнеописании Перикла⁴. Это постановление вызвало протесты мегарян, поскольку «было противно общеэллинским правам», «вопреки общему праву»⁵, ибо «одним из принципов международного права греков была полная свобода торговли, ограничивавшаяся только условием, чтобы торговцы платили установленные в каждом государстве торговые пошлины»⁶.

Более того, древние мыслители отрицательно относились к препятствиям на пути путешественников разных народов, положив начало оценке подобных действий с позиций гуманности и цивилизованности. Платон писал в «Законах», что «отказать иностранцам в допуске вообще и не давать ни-

¹ Латышев В.В. Указ. соч. – С. 285.

² См.: Пероговский А.А. Указ. соч. – С. 21

³ Латышев В.В. Указ. соч. – С. 186–187.

⁴ См.: Гроций Г. О праве войны и мира: репринт с изд. 1956 г. – М.: Ладомир, 1994. – С. 211.

⁵ Там же.

⁶ Латышев В.В. Указ. соч. – С. 285.

какой возможности собственным гражданам путешествовать – это, с одной стороны, не всегда возможно, а с другой стороны, может заслужить Государству репутацию во всем мире как варварского и негуманного... а репутация в глазах внешнего мира, хорошая или плохая, никогда не должна недооцениваться¹. По словам Цицерона, «воспретить иностранцам пользоваться преимуществами города в целом противоречит законам гуманности»².

Таким образом, древний мир признавал правовой обычай свободного допуска иностранцев на территорию государства.

Средневековое регулирование вопросов въезда в общих чертах следовало традиции Древности. При этом, однако, на Востоке появились отдельные исключения, не отменяющие общего правила, а в Европе – косвенные доказательства, общее правило подтверждающие.

Рассмотрим регулирование въезда иностранцев на территорию средневековых государств на примере правил, существовавших на Руси, поскольку русское правовое регулирование вопросов въезда осуществлялось в русле общеевропейских тенденций, отличаясь даже заметной прогрессивностью³.

Древнерусское право, аналогично римскому, знает деление некоренного населения на иноземцев и чужеземцев⁴, где иноземцы – это жители других русских земель, а чужеземцы – это иностранцы, т. е. «жители стран нерусских»⁵. Кроме

¹ Платон. Законы. – Кн. 12. – С. 343–344.

² De officiis, – Кн. 3. – Гл. 11. – С. 47. Цит. по: *Nafziger J.A.R.* Op. cit.

³ В отношении иностранцев славянам в целом не было свойственно обращать пришельцев в рабство, осуществлять так называемое «береговое право» (т. е. обращать в собственность нашедшего все имущество потерпевшего крушение иностранца и т. д. См., напр.: *Кожевников Ф.И.* Русское государство и международное право (до XX века) / Под ред. Л.Н. Шестакова. – М.: Зерцало, 2006. – С. 112–120.

⁴ См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. – М.: Территория будущего, 2005. – С. 446–447.

⁵ Там же. – С. 446.

этого, как и в Древней Иудее, иностранцы на Руси делятся на гостей, т. е. прибывших на краткий срок, и оседлых¹, причем первым для въезда в Русское государство в рассматриваемый период разрешение не требовалось.

На основе богатого фактического, нормативного и доктринального материала профессор Мулюкин писал о том, что в удельно-вечевой период личность была «особенно свободна»². «Всякий иностранец, в силу свойств своей человеческой личности, имел право явиться сред Руси и свободно практиковать в избранной им области»³.

И хотя «общему для всех иностранцев праву на свободный приезд в Русь не удалось фиксироваться в письменных определениях»⁴ (поскольку сохранившиеся международные договоры и древнерусские грамоты касаются въезда в основном торгующих, причем торгующих ограниченного круга государств), толковать такое положение, по мнению профессора Мулюкина, следует как отсутствие необходимости фиксировать очевидные вещи: «Молчание договоров о праве приезда купцов указывает на то, что не было надобности в предоставлении купцам особого, основанного на договорах, права приезда, так как Русь была открыта для всех иностранцев одинаково»⁵.

Вывод профессора Мулюкина заключается в том, что в «древней Руси право приезда иностранцев существовало в качестве института обычного права и в виде общего для всех иностранцев безразлично»⁶. Это положение полностью согласуется с тезисом о свободе трансграничных перемещений в древности.

¹ См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Указ. соч. – С. 449.

² *Мулюкин А.С.* Приезд иностранцев в Московское государство. Из истории русского права XVI и XVII веков. – СПб, 1909. (Книга доступна в справочной правовой системе «Гарант»). – С. 2.

³ Там же.

⁴ *Мулюкин А.С.* Указ. соч. – С. 24.

⁵ Там же. – С. 26

⁶ Там же. – С. 249.

Британский исследователь Р. Плендер добавляет к свидетельствам свободы перемещения частных лиц между государствами положения Великой хартии вольностей 1215 г., которая в ст. 41 закрепила правило о том, что торговцы, которым прежде не было запрещено вступать на территорию Англии, свободны приезжать в нее и путешествовать по ней в соответствии с древними обычаями¹. В ст. 42 упомянутого акта право свободно выезжать из пределов королевства и въезжать в него закреплено за каждым, с изъятием лишь осужденных, лишенных прав по законам Королевства и граждан тех государств, с которыми Англия была в состоянии войны².

Профессор Р. Плендер также видит косвенное доказательство свободы въезда в том, что, хотя уже в XIII в. королевской властью в исключительных случаях отдельные лица могли быть высланы из страны, не зафиксировано ни одного факта высылки из Англии по причине отсутствия разрешения на въезд³.

Некоторая специфика регулирования вопросов въезда наблюдалась на Востоке. Следуя мусульманской традиции личного права, в Арабском халифате не считались иностранцами единоверцы⁴. «Все мусульмане независимо от государственной принадлежности не считались иностранцами. Последними были только иноверцы. Для въезда в страну им требовалось разрешение»⁵.

¹ См.: *Plender R. International migration law.* – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988. – P. 62; История государства и права зарубежных стран: Учебник для вузов: В 2 ч. – Ч. 1. / Под общ. ред. О.А. Жидкова и Н.А. Крашенинниковой. – 2-е изд. – М.: Норма-Инфра М, 2002. – С. 348.

² См.: Великая Хартия Вольностей // Международные акты о правах человека: Сб. док-тов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М.: Норма-Инфра М, 2000. – С. 4.

³ См.: там же.

⁴ См.: История государства и права зарубежных стран: Учебник для вузов: В 2 ч. – Ч. 1. / Под общ. ред. О.А. Жидкова и Н.А. Крашенинниковой. – 2-е изд. – М.: Норма-Инфра М, 2002. – С. 500.

⁵ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов. – 3-е изд. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 73.

Китай же в средние века проводил политику закрытости государства. «До XVIII в. Португальцы, англичане, испанцы и голландцы вели значительную торговлю с Китаем; но в течение двух последних столетий Европейским торговым домам позволено было ... заниматься торговыми операциями в одном только городе Кантоне и приставать к его только гавани»¹. В дальнейшем, в классическое время, практика Китая непременно использовалась для иллюстрации той или иной концепции допуска иностранцев: либо служила общим примером нецивилизованного подхода, либо оправдывалась общим правом государств самостоятельно решать данные вопросы.

Таким образом, можно утверждать, что в Древности сложилась свобода трансграничного перемещения населения, закрепленная в международно-правовых обычаях, а также, частично, в международных договорах и национальных узаконениях. Запрет въезда иностранцев или закрытие государства от международных сношений в целом стали трактоваться как проявления варварства и негуманности. Большую роль в признании свободы въезда иностранцев сыграла торговля как фактор, связывающий народы.

При этом намечается тенденция изменения отношения государства к решению вопросов въезда, емко сформулированная Мулюкиным так: «Будучи в древнейшее время установлением силы обстоятельств и делом народным, право приезда во второй свой момент развития, оставаясь во власти тех же сил, обставляется заинтересованными правительствами возможными гарантиями лучшего им пользования; а в третий... момент, в виду большей развитости государственных отношений, становится делом самих заинтересованных правительств. Эти последние берут в свои руки регулирова-

¹ *Пероговский А.А.* Указ. соч. – С. 6. См. также: *Lloyd M.* The passport: The history of man's most travelled document. – Stroud, UK: Sutton Publishing, 2003. – P. 84.

ние права приезда, выставляя допущение иностранцев на свою территорию, как одну из прерогатив своей власти»¹.

Изменение подхода к регулированию допуска лиц на территорию государства связано с развитием концепций суверенитета и правовой природы территории, на которую распространяется суверенитет государства. В этот период свобода въезда в государство, оформленная в качестве международно-правового обычая, уступает место праву суверена разрешать въезд или отказывать в нем. Вследствие перенесения вопроса в сферу национального регулирования, основное значение для определения норм международного права в отношении въезда приобретают вспомогательные источники: доктрина и судебные решения. В международном праве формируется норма об ограниченном характере суверенитета государства в решении вопросов допуска иностранцев.

В отношении въезда иностранцев **в классический период** решались следующие вопросы: имеет ли власть суверена допускать или не допускать иностранцев абсолютный характер, или существует презумпция допуска при отсутствии угрозы, или, как минимум, обязательство принимать иностранцев вообще, т. е. не запирает в целом государство и его подданных от внешних сношений? Если ограничения суверенных прерогатив есть, то на чем они основываются: на позитивном праве международного общения или установлениях естественного права, характеризующихся через понятия цивилизованности? Какова юридическая природа притязания на въезд со стороны иностранца и создает ли оно какие-либо обязанности для государства?

Основу решения указанных вопросов составили, в первую очередь, теоретические разработки выдающихся юристов-международников, Гуго Гроция и Эмериха де Ваттеля.

Гуго Гроций (1583–1645) продолжал древнюю и средневековую традицию свободы въезда иностранцев и ее увязыв-

¹ Мулюкин А.С. Указ. соч. – С. 30.

вание с торговлей, выражая ее еще более ясно и недвусмысленно. Посвятив праву передвижения по земле и рекам и праву временного пребывания два соответствующих параграфа во второй главе «О том, что людям принадлежит обща» второй книги своего фундаментального труда «О праве войны и мира»¹, Гроций писал: «даже страх правителя, против которого двинется справедливой войной тот, кто проходит по чужой территории, не имеет силы для отрицания права прохода»².

Понимая свободу перемещения по земле более широко, Гроций сформулировал право на международное общение: «пропуск должен быть разрешен не только людям, но и товарам. Ибо никто не вправе препятствовать взаимным торговым отношениям любого народа с другим народом. Такая свобода важна для человеческого общества и ни для кого не убыточна...»³ (цитируя Либания. – *Е.К.*). «Бог не наделил всеми благами все части света, он распределил свои дары между отдельными странами, чтобы в силу этого люди, нуждаясь друг в друге, стремились поддерживать общение. Таким образом, возникла торговля, дабы все могли сообща пользоваться всеми произведениями природы»⁴. При этом, по Гроцию, право прохода и пребывания на чужой территории есть право безвредного пользования чужой собственностью⁵.

Приведенные положения обосновывают обращение к Гроцию всех последующих юристов, доказывавших обязанность государств принимать иностранцев на свою территорию, если безопасность государства таким допуском не нарушается⁶. Через естественное право обосновывает Гроций

¹ См. *Гроций Г.* Указ. соч. – Кн. 2. – Гл. II. § XIII, XV. – С. 208–210, 211.

² Там же. – С. 209.

³ Там же. – С. 209–210.

⁴ См.: там же. – С. 209–210.

⁵ См.: там же. – С. 207.

⁶ См., напр.: *Незабитовский В.А.* Учение публицистов о междугосударственном владении. – Киев: Унив. тип., 1860. – С. 40.

как свободу передвижения, так и связь торговли с международным общением.

Особенно подробно следует остановиться на учении по вопросам допуска иностранцев на территорию государства Эмериха де Ваттеля (1714–1767), содержащемся в его работе «Право народов или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов»¹. В этой работе мы читаем: «Суверен может запретить вступать на свою территорию как всем иностранцам вообще, так и в определенных случаях, или некоторым определенным лицам, или для некоторых отдельных дел; при этом он руководствуется тем, что находит подходящим для блага государства. Здесь нет ничего, что не вытекало бы из прав владения и владения; все обязаны уважать запрещение, а тот, кто его нарушает, подлежит наказанию, установленному для этого случая»². Для исследователей, ограничившихся прочтением лишь этой выдержки, Ваттель стал апологетом абсолютной свободы государств решать вопросы въезда иностранцев на свою территорию³. Однако дело в том, что в других местах упомянутого труда Ваттель значительно смягчает категоричность данной идеи через два нюанса: продолжение существования права прохода и обязанности суверена по отношению к ходатайствующим о проходе или въезде⁴.

Таким образом, классические юристы в решении вопроса об объеме прав суверена в допуске иностранцев исходили из частноправовых правомочий собственника, ограниченных в международном праве обязанностью не прерывать без осо-

¹ См.: *Ваттель Э. де. Право народов или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов* / Общ. ред. В.Н. Дурденевского. – М.: Госюриздат, 1960.

² *Ваттель Э. де. Указ. соч.* – Кн. 2. – Гл. 7, § 94.

³ Ошибочность подобной позиции подробно проанализирована в: *Nafziger J.A.R. Op. cit.*

⁴ См.: *Ваттель Э. де. Указ. соч.* – Кн. 2. – Гл. 9, §§ 123, 132, 133; гл. 8, § 100; гл. 10, § 131.

бой причины международных и, прежде всего, торговых сношений.

В XIX – начале XX в. приведенные положения ученых стали трактоваться применительно к каждому отдельному вопросу, поставленному в начало данного параграфа, причем идея суверенности приобрела практически самодостаточный характер.

С опорой на избранные выдержки из Ваттеля некоторые ученые доказывали неограниченный характер прав суверена на установление правил въезда, как например, Оппенгейм или Де Мартенс¹. Оппенгейм писал: «Государство не может совершенно воспретить пребывание иностранцев на своей территории без нарушения духа международного права и опасности для своего положения в семье народов... хотя, с точки зрения формальной, государство вправе не допускать иностранцев на свою территорию»².

Большинство же ученых соглашалось в том, что территориальный суверен вправе ограничить въезд на свою территорию, но не может запретить его вовсе. Так, основоположник пространственной теории территории профессор В.А. Незаби-товский исходил из принципиальной посылки о том, что учение о «входе в государственный территории следовало всем изменениям в учении о *dominium territoriale*»³. Незаби-товский писал, что первоначально въезд на территорию государства решался на основе права первобытного общения. При этом помимо частных лиц под него подпадали и политические деятели. «Но существенная характеристическая черта политических деятелей, когда они находятся в чужой территории, есть *вnezемельность*, т. е. независимость от тамошней территориальной власти. Поэтому пребывание ино-

¹ Plender R. Op. cit. – P. 62.

² Оппенгейм Л. Международное право. – Т. 1 Мир. – Полутом 2 / Под ред. С.Б. Крылова. – М.: Гос. изд-во иностр. лит., 1949. – С. 238–239.

³ Незаби-товский В.А. Указ. соч. – С. 40.

странных политических деятелей в пределах государства, если не всегда опасно, то почти всегда несколько стеснительно... И если безвредность входа частных лиц в территорию бесспорно есть общее правило, то, в применении к политическим деятелям эта безвредность может быть допущена лишь при известных условиях»¹. Поэтому в отношении политических деятелей государства стали делать отступления от правила общения, которые вскоре сделались новым общим правилом въезда иностранцев. Однако профессор Незабитовский не соглашался с формированием такой нормы и считал, что для общего отказа от свободы въезда «в территориальных правах нет основания»², территориальный суверен может воспретить доступ на свою территорию, но только не частным лицам³.

Профессор Л.В. Шаланд, автор наиболее фундаментальной работы о правовой природе территориального верховенства⁴, также не признавал правомерности утверждения за сувереном абсолютных правомочий: «с точки зрения современного правосознания, ни одна цивилизованная держава не может считать себя вправе *принципиально* не допускать иностранцев в свои пределы... Правомочия государства, в данном случае, не имеют ничего абсолютного»⁵.

Профессор Ф.Ф. Мартенс признавал за государством обязанности не подвергать иностранцев поголовному изгнанию⁶. Профессор И. Блюнчли в категорической форме отри-

¹ Незабитовский В.А. Указ. соч. – С. 43–44. Курсив автора.

² Там же. – С. 65.

³ См.: там же. – С. 63.

⁴ См.: Шаланд Л.В. Юридическая природа территориального верховенства. Историко-догматическое исследование. – Т. 1. – СПб: Тип. Тренке и Фюсно, 1903.

⁵ Там же. – С. 210–211. Курсив автора.

⁶ См.: Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов (по изданию 1904, 1905 гг.). – Т. 1. – М.: Юридический колледж МГУ, 1996. – С. 232.

цал правомерность отказа в допуске *всем*: «Ни одно государство не вправе отказать вообще всем иностранцам в вступлении на свою территорию и запереть страну для всемирных сношений... Государства, как члены человечества, обязаны уважать сношения людей между собою, и самый суверенитет их не есть нечто абсолютное, но ограничивается международным правом»¹.

Отдельные ученые писали о наличии международно-правовой обязанности государства допускать иностранцев, как например А.-В. Гефтер: «Никакая держава не может отказать в допущении на свою территорию подданных дружественного государства, если самоличность их удостоверена надлежащим образом»². Но такую позицию следует признать радикальной и не имевшей значительной поддержки.

Самобытная точка зрения была высказана профессором С.Я. Яновским. В статье, посвященной непосредственно праву на въезд в чужую страну, автор, с одной стороны, отметил, что «право ставить ограничения или совершенно запрещать въезд в страну иностранцам вытекает из суверенитета государства... оно не обязано допускать иностранцев в свои пределы»³. С другой стороны, «в большинстве цивилизованных государств всякий иностранец может не только вступить в пределы страны, но даже, при соблюдении известных усло-

¹ Блончли И. Современное международное право цивилизованных государств, изложенное в виде кодекса / Под ред. Л. Камаровского. – М.: Тип. Индрих, 1876. – С. 241. См. также: Горовцев А.М. Международное право. Избранная литература. Краткая энциклопедия. – СПб: Тип. Тренке и Фюсно, 1909. – С. 75.

² Гефтер А.-В. Европейское международное право. – СПб: Типография В. Безобразова и комп., 1880. – С. 68. См. также упоминаемую Гефтером работу Constostaulos A. De jure expellendi peregrinos diss. Berol, 1849, автор которой «принимает за исходную точку обязанность государства принимать на свою территорию всех иностранцев» (Указ. соч. – С. 126).

³ Яновский С.Я. Право въезда в чужую страну // Журнал Министерства Юстиции. – СПб, 1909. – № 10. – Ч. 2. – С. 108. Курсив автора.

вий, сделаться ее полноправным гражданином. Принцип свободы въезда иностранцев установлен, по-видимому, вполне прочно»¹.

Таким образом, не подвергая сомнению право государства устанавливать правовой режим въезда иностранцев и признавая правомерность решения вопроса о въезде конкретных лиц, большинство ученых признавали прерогативу государства относительно допуска иностранцев в целом ограниченной соображениями международного общения и цивилизованности.

В рассматриваемый период поднимался также вопрос о природе притязания частных лиц на въезд и соответствующих ему обязанностей суверена.

Начиная с Гроция, на уровне доктрины международного права права делятся на совершенные и несовершенные. По Ваттелю как права, так и обязанности делятся на внешние и внутренние, т. е. связанные с возможностью принуждения или предписанные долгом, и, соответственно, совершенные и несовершенные. «*Совершенное право* – это право, к которому присоединяется право принуждать тех, кто не желает выполнить соответственной обязанности, а *несовершенное* – это право, не сопровождаемое таким правом принуждения»². Право собственника/суверена разрешать допуск относится к внешним правам. Однако, «хотя другие нации и другие люди вообще обязаны уважать мнение государя этой страны... последний тем не менее нарушит свой долг, если откажет (во въезде. – *Е.К.*) без разумных оснований, ибо его действие не будет основано на каком-либо подлинном праве и окажется только злоупотреблением внешним правом»³.

Более того, у Ваттеля есть положение о том, что, «когда по законам или в силу обычая, распространенного в государ-

¹ Яновский С.Я. Указ. соч. – С. 112.

² Ваттель Э. де. Указ. соч. – С. 31. Выделение автора.

³ Параграф 135.

стве, иностранцам дозволены в его пределах некоторые действия... нельзя ни одну нацию лишить этого общего разрешения, не нанося ей обиды, если только нет каких-либо особых и законных оснований для отказа ей в том, что позволено всем без различия»¹. Если же нация разрешает нечто «в виде милости, или по соглашению, или в качестве благодарности», то это не создает «ни для кого оснований для жалоб или претензий на такое же пожалование»². Примечательно, что это положение высказано безотносительно въезда, т. е. ограничения суверена в решении вопроса о допуске и соответствующие обязанности объяснять и обосновывать отказ во въезде не носят характер международной вежливости, но имеют характер права.

Притязания на въезд большинством ученых рассматривались как несовершенные права: иностранцы могут лишь просить допуска на территорию³. Небольшое число ученых сторонников наличия у государства обязанности допускать иностранцев выводили из долженствования государства совершенный характер права лица требовать допуска⁴.

Характерным следствием несовершенного характера притязания на въезд являлась возможность обжалования отказа в допуске не судебным путем (как если бы это было нарушение личного права), а дипломатическим⁵, ибо неправильный отказ рассматривается как обида государству гражданства⁶.

Судебной и национальной законодательной практикой были восприняты, в первую очередь, слова Ваттеля о прерогативах суверена. Классическими стали решения Верховного суда США по делу Нишимура Экиу против Соединенных

¹ Параграф 137. – С. 288.

² Параграф 138. – С. 289.

³ См.: Незабитовский В.А. Указ. соч. – С. 40.

⁴ См.: Гефтер А.-В. Указ. соч. – С. 68.

⁵ В настоящее время практика уже не столь однозначна, о чем ниже.

⁶ См.: Гефтер А.-В. Указ. соч. – С. 125–126.

Штатов¹ и Тайного совета Великобритании по делу Масгроув против Чан Теонг Той². Оба дела были рассмотрены в конце XIX в. в период волны китайской иммиграции и осуществления мер по ее недопущению со стороны соответствующих государств и касались обжалования отказа во въезде.

В деле Нешимура Экиу против США Верховный суд США зафиксировал: «Признанной максимой международного права является то, что каждое суверенное государство имеет власть, присущую суверенитету и существенную для самосохранения, запретить въезд иностранцев в пределы своих владений или допустить их только в тех случаях и на таких условиях, которые оно сочтет нужным предписать»³. (В свете продемонстрированного выше доминирования достаточно умеренного мнения и контрастности ему судебного решения, ставшего общим местом в большинстве последующих поверхностных исследований вопроса допуска иностранцев, уместно привести слова профессора Ф.Ф. Мартенса: «писатели англо-американской школы не отличаются объективностью исследования начал международного права: политические и патриотические соображения очень часто затемняют их взгляды и ставят их в оппозицию к гуманным и прогрессивным стремлениям»⁴.)

В деле Масгроув против Чан Теонг Той на наличие защищаемого права на въезд Лорд Главный судья ответил: «Не существует никакого авторитетного источника для утверждения того, что иностранец имеет такое право. Могут случиться обстоятельства, при которых отказ разрешить иностранцу высадиться составит такое нарушение международной вежливости, что даст закономерный повод к дипломати-

¹ *Nishimura Ekiu V. U.S.*, 142 U.S. 651 (1892) // <http://supreme.justia.com/us/142/651/case.html> (последнее посещение: 31 мая 2007 г.).

² *Musgrove V. Chen Teong Toy* [1891] AC 272 at 283 // доступно в базе WestLaw.

³ *Plender R.* Op. cit. – P. 70.

⁴ *Мартенс Ф.Ф.* Указ. соч. – Т. 1. – С. 135.

ческому протесту со стороны государства, из которой этот иностранец родом, но утверждать, что иностранец, не допущенный в какую-либо часть владений Ее Величества местной исполнительной властью, может подать иск в британский суд и поднимать такие вопросы... – это совсем другое дело»¹.

Когда в штате Луизиана был принят закон, ограничивший допуск на территорию штата иностранцев с не белым цветом кожи, перед Королевой Великобритании встал вопрос о наличии правовой возможности требования отмены данного закона от Правительства Соединенных Штатов. Отрицательный ответ Королевского адвоката Дж. Додсона был мотивирован, в том числе, таким рассуждением: «нельзя отрицать того, что каждое независимое Государство или нация имеет право допускать или не допускать на свою территорию подданных и граждан иностранных государств, если только оно не приняло договорных обязательств по этому предмету, в случае чего договор должен, конечно, предписывать правило, подлежащее соблюдению»².

Из трех приведенных цитат, две последние полностью согласовываются с современными им теоретическими изысканиями. Однако, к сожалению, наибольший вес получила первая цитата.

Помимо иллюстрации и прояснения свободы государств в регулировании допуска на территорию в принципе, т. е. по отношению ко всем иностранцам вообще, существовала практика выделения групп нежелательных иностранцев, которая, по современным правовым представлениям, явилась бы проявлением дискриминации по признаку национальности, расы, вероисповедания. Такими примерами являются закон США о недопущении китайцев 1891 г., закон Гаити 1903 г.

¹ *Plender R.* Op. cit. – P. 71; *Nafziger J.A.R.* Op. cit.

² *Harris D.J.* Cases and materials on international law. – 5th ed. – London: Sweet&Maxwell, 1998. – P. 525–526.

в отношении сирийцев, Закон Венесуэлы 1919 г. в отношении любых неевропейцев¹. В России в середине XVI в. не допускались иезуиты². В целом правомерность ограничения въезда для отдельных категорий лиц сомнению не подвергалась.

Однако существовали и примеры предоставления иностранцам законодательно закрепленного права на въезд в государство. Например, ч. XV ст. 5 «Равенство» Конституции Бразилии зафиксировала «свободное передвижение по государственной территории в мирное время, право каждого человека в рамках закона въезжать, останавливаться и покидать государств со своим имуществом»³. Такие же нормы содержались в конституциях Боливии, Никарагуа⁴. (В более поздний период, не обремененный формальностями порядок въезда существовал в течение первых двух десятилетий после обретения независимости африканскими государствами⁵.)

В России Указом Петра I от 16 ноября 1696 г. устанавливался фактически уведомительный порядок въезда. Указом предписывалось иноземцев разных государств, расспросив об имени, роде занятий и происхождении, отпускать без дальнейших задержек, лишь обязав явиться в Посольский Приказ⁶. Екатерина II также всячески поддерживала иммиграцию иностранцев⁷.

¹ См.: *Plender R.* Op. cit. – P. 73.

² См.: *Владимирский-Буданов М.Ф.* Указ. соч. – С. 453.

³ Конституции зарубежных стран: Сборник / Сост. В.Н. Дубровин. – М.: Юрлитинформ, 2000. – С. 205.

⁴ См.: *Plender R.* Op. cit. – P. 73.

⁵ См.: *Камто М.* Предварительный доклад о высылке. Комиссия международного права. ООН. 4 апреля 2005 г. // Док. ООН A/CN.4/554.

⁶ См.: *Мулюкин А.С.* Указ. соч. – С. 262.

⁷ Например, в 1762 г. был издан Манифест «О свободном поселении иностранцев в России», в 1763 г. – Указ «О дозволении всем иностранцам, в Россию въезжающим, селиться, где пожелают» // См. подробнее: Миграция населения. – Вып. 6: Миграционная политика / Под общ. ред. О.Д. Воробьевой // Приложение к журналу «Миграция в России». – М., 2001. – С. 12.

Двусторонние соглашения о дружбе и торговле могли содержать положения о свободе въезда на территории договаривающихся государств их граждан на основе взаимности. Таким было, например, Соглашение о торговле и мореплавании между Россией и США 1832 г.¹

Либеральный подход к решению вопросов въезда прослеживается и в Международных правилах о допуске и высылке иностранцев, разработанных Институтом международного права в 1892 г.² В ст. 6 Правил запрещается наложение общего и постоянного запрета на въезд иностранцев на территорию государства, за исключением мер защиты государственных интересов и по чрезвычайно серьезным причинам³. Будучи принятыми неправительственной международной организацией, источником права Правила не являются, но отражают консенсус среди академических исследователей вопроса.

Таким образом, в классический период право на свободу междугосударственного передвижения было увязано с прерогативами суверена регулировать вопросы въезда на территорию. В отличие от несовершенного права требования допуска, принадлежащего заинтересованному лицу, право государства запретить въезд лицу или группе лиц имеет совершенный характер, т. е. должно уважаться всеми и может быть принудительно исполнено. Однако пользование этим правом не абсолютно, оно ограничено соображениями гуманности и должно применяться, в принципе, лишь по соображениям безопасности и общественного порядка.

Тогда как судебная практика поддержала наличие права недопущения иностранцев на территорию государства, прак-

¹ См.: *Turack D.C.* Selected aspects of international and municipal law concerning passports // *William and Mary Law Review*. – 1970–1971. – Vol. 12. – P. 808.

² Текст размещен на сайте Института международного права www.idi-iii.org; анализ см.: *Plender R.* Op. cit.; *Nafziger J.A.R.* Op. cit.

³ См.: *Nafziger J.A.R.* Op. cit.

тика международных отношений и доктрина международного права демонстрировали противоположный подход.

В современном международном праве получили развитие как идеи о тесной взаимосвязи суверенитета государств и вопросов въезда, так и признание необходимости облегчать в интересах торговли и международного общения в целом передвижения людей через государственные границы, а также ограничения суверенных прерогатив, налагаемые международными стандартами в сфере защиты прав человека. При этом все чаще вопросы регулирования въезда на территорию страны решаются государствами совместно на уровне региональных организаций интеграции.

2.2. Место правового регулирования миграции в системе права

Относительно места международно-правового регулирования миграции в системе современного международного права существуют разные точки зрения: от признания существования международного миграционного права в качестве самостоятельной отрасли права¹ через умалчивание этого концептуального вопроса² к признанию международно-правового регулирования миграции комплексным правовым образованием³.

¹ См., напр.: *Пархомова Ю.* Источники международного миграционного права // Журнал международного права и международных отношений. – 2008. – № 3; *Тоцкий Н.Н.* Введение в миграционное право / Отв. ред. Н.А. Михалева. – М., 1999. – С. 9, 10 (речь об отрасли российского права).

² См., напр.: *Юдина Т.Н.* Миграция: словарь основных терминов: учебное пособие. – М.: Изд-во РГСУ, Академический проект, 2007. – С. 236–238.

³ См., напр.: *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России: теория и практика. – М.: Контракт, 2008. – С. 1–10.

Если во внутригосударственном праве отрасли выделяются по специфике предмета и метода правового регулирования, то в международном праве, где метод является всегда координационным, выделение отраслей сложнее. Для обособления того или иного нормативного массива в отрасль требуется наличие обособленного комплекса правоотношений (предмета правового регулирования), качественная специфика источников, предполагающая выделение специальных принципов правового регулирования, и, возможно, кодифицирующего акта, а также субъективная убежденность государств в необходимости подобного обособления¹. Представляется, что выделение той или иной отрасли не является самоцелью, но имеет практическое значение: нормы отрасли могут стать теми специальными нормами, которым должен быть отдан приоритет перед нормами общими в конкретном случае.

Предмет международно-правового регулирования миграции в самом общем виде составляют урегулированные международным правом отношения между государствами и иными субъектами международного права, связанные с пересечением людьми границ государств (включая в отдельных случаях внутригосударственные перемещения²), как например: по поводу закрепления права на свободу передвижения, по поводу установления и реализации условий допуска лиц на территорию государств³, по поводу правового статуса лиц

¹ См., напр.: *Гаврилов В.В.* Основные критерии выделения отраслей в международном публичном праве // Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности (Тезисы докладов на межвузовской конференции молодых ученых-юристов). – Владивосток, 1988. – С. 16–18.

² См.: п. 4.2.2. Лица, перемещенные внутри страны, настоящего пособия.

³ См., напр.: Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза (Сочи, 25 мая 2006 г.).

на территории государства, не являющегося государством его гражданства, по поводу высылки лиц, утративших право на законное пребывание в стране и т. д.

К принципам международно-правового регулирования миграции или фундаментальным международно-правовым положениям, лежащим в основу международно-правового регулирования миграции как обособленного международно-правового межотраслевого комплекса, можно отнести следующие.

В первую очередь, это *принцип суверенитета государств* в установлении условий для въезда и пребывания иностранцев и лиц без гражданства на своей территории, ведь миграция как перемещение населения через границы затрагивает два из трех признаков государства, выведенных в Конвенции Монтевидео 1933 г. Государства должны допускать на свою территорию собственных граждан и имеют право допускать или отказывать в допуске всем остальным. Суверенитет в этих вопросах ограничен конкретными международно-правовыми обязательствами.

Право лиц на свободу передвижения, право свободно покидать страну и право возвращаться в государство своего гражданства также приобретает значение принципа в сфере миграции.

Кроме этого основополагающим для перспективы складывания международного миграционного права является *принцип сотрудничества государств*.

Источники международного права в рассматриваемой сфере не кодифицированы, однако могут быть достаточно четко классифицированы и сгруппированы, о чем ниже в данной главе.

Самым проблемным, с системной точки зрения, моментом является субъективный критерий необходимости выделения такой отрасли. Ярчайшим аргументом против концепции «международного миграционного права» является тот факт, что государства признали миграцию самостоятельным

предметом необходимого диалога на универсальном уровне лишь в 2006 г. в контексте проведения Диалога на высоком уровне по вопросам миграции и развития, и вторая подобная встреча запланирована лишь на 2013 г.

В свете вышесказанного и с учетом значения суверенитета государств в регулировании миграции, рассматриваемого ниже, представляется преждевременным говорить о международно-правовом регулировании миграции даже как о формирующейся отрасли международного права. Наиболее корректным представляется отнесение его к межотраслевым комплексам как сочетающего элементы международно-правовой защиты прав человека, права беженцев (целиком являющегося одним из аспектов или разновидностей миграции), международно-правового сотрудничества по борьбе с преступностью, международно-правового регулирования экономической интеграции. Такой же подход представляется применимым и к определению места правового регулирования миграции во внутригосударственном праве.

2.3. Классификация источников

Анализируя современное состояние международно-правового регулирования миграции, можно выделить **четыре сферы правового регулирования**, имеющих определенную специфику на каждом из **уровней регулирования** (универсальном, региональном, двустороннем). Сферы следующие: защита вынужденных мигрантов (прежде всего, беженцев), защита прав мигрантов, борьба с незаконной миграцией, регулирование миграционных потоков.

Защита вынужденных мигрантов (прежде всего, беженцев). Основными международно-правовыми документами являются Конвенция о статусе беженцев, подписанная в Женеве 28 июля 1951 г., и протокол к ней, подписанный в Нью-Йорке 31 января 1967 г. Они закрепляют основы право-

вого статуса беженцев, в частности, важнейший принцип невысылки. В настоящее время в этих договорах участвует более 140 государств мира.

Прогрессивное развитие защита беженцев получила на региональном уровне, в Конвенции, регулирующей специальные аспекты проблем беженцев в Африке 1969 г. (Аддис-Абеба, 10 сентября 1969 г.), Картахенской декларации о беженцах 1984 г., Соглашении СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г. и других документах.

В отношении лиц, перемещенных внутри страны, на универсальном уровне в 1998 г. были приняты Руководящие принципы, а на региональном – уже два международных договора и (в остальных регионах) значительное число актов рекомендательного характера.

Защита прав мигрантов осуществляется как в контексте прав человека, так и самостоятельно. Из прав человека для мигрантов наиболее значимыми являются право на свободу передвижения, запрет дискриминации, право на защиту семейной жизни и т. д.

Защита этих прав осуществляется как на универсальном уровне, так и на региональном, в том числе с использованием таких международно-правовых механизмов как рассмотрение индивидуальных жалоб (например, в Комитете по правам человека, созданном на основании Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.), судебное разбирательство (например, в Европейском суде по правам человека, действующем в соответствии с Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.) и т. д.

Специальные права мигрантов касаются прежде всего трудящихся мигрантов. В этом отношении действует ряд документов, разработанных Международной организацией труда (МОТ) и принятая в 1990 г. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, в которой установлены основные права человека и свободы,

которыми должны пользоваться все трудящиеся-мигранты и члены их семей, и определены права трудящихся-мигрантов, имеющих постоянный статус.

На двустороннем уровне более половины из всех заключенных соглашений (коих, по оценкам Международной организации труда, порядка шестисот только между примерно шестьюдесятью пятью государствами) содержат положения о координации материальных прав и выплат в области социального обеспечения.

Борьбе с незаконной миграцией на универсальном уровне посвящены два документа Организации Объединенных Наций 2000 г.: Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, которые дополняют Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Первый протокол нацелен на предупреждение торговли людьми и борьбу с ней, обеспечение защиты жертв такой торговли и содействие сотрудничеству между государствами-членами в интересах достижения этих целей. Второй протокол представляет собой эффективный механизм пресечения незаконного ввоза людей и борьбы с ним, в нем вновь подтверждается, что сама по себе миграция не является преступлением, а мигранты могут являться жертвами, нуждающимися в защите.

Из региональных документов можно назвать Директиву Совета 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002 г., определяющая содействие несанкционированному въезду, транзиту и проживанию¹, и Рамочное решение Совета 2002/946/ЈНА от 28 ноября 2002 г. об усилении правовой основы для предотвращения содействия несанкционированному въезду, транзиту и проживанию², принятые в рамках Европейского Союза; Соглашение государств-участников СНГ в борьбе с незаконной

¹ OJ L 328/17, 5.12.2002.

² OJ L 328/1, 5.12.2002.

миграцией 1998 г., Соглашение СНГ о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств 2010 г.

В двустороннем порядке в сфере борьбы с незаконной миграцией распространены соглашения о реадмиссии, сущность которых составляют взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории этой договаривающейся стороны. Только на 2000 г. по миру действовало более трехсот подобных соглашений.

Регулирование миграционных потоков, под которыми подразумеваются потоки трудовых мигрантов, на универсальном уровне практически отсутствует. Здесь преобладает сотрудничество государств на региональном и двустороннем уровне.

В различных регионах мира вопросы миграции рабочей силы и, в меньшей степени, других категорий лиц охватываются развивающимися по сходному пути процессами экономической интеграции. Европейский Союз здесь занимает лидирующие позиции и даже служит образцом для ряда интеграционных объединений Африки и Америки.

На двустороннем уровне в части регулирования миграционных потоков преобладают соглашения о программах приглашения рабочих или встречных миграционных потоках рабочей силы в целом, как например, между латиноамериканскими государствами Эквадор, Колумбия, Доминиканская Республика и Испанией. В рамках Организации экономического сотрудничества и развития на 2004 г. было заключено более 170 двусторонних соглашений по вопросам миграции рабочей силы.

Доля двусторонних соглашений посвящена сезонной миграции. В особую группу можно выделить соглашения, заключенные для содействия безопасному и своевременному переводу денежных средств.

В работах Международной организации по миграции предлагается и другая классификация источников: миграция и развитие, содействие миграции (вопросы трудовой миграции, воссоединение семей, интеграция мигрантов), регулирование миграции (техническое и оперативное сотрудничество, информационно-образовательные программы) и вынужденная миграция.

2.4. Предпосылки международно-правового регулирования миграции: вопросы гражданства и документов для поездок за границу

Поскольку первейшее различие в международно-правовом регулировании миграции проводится между гражданами государства и всеми остальными лицами, то следует сказать несколько слов о понятии гражданства и той роли, которую играют в сотрудничестве по вопросам миграции документы, удостоверяющие личность человека.

Гражданство представляет собой устойчивую правовую связь между личностью и государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Национальное право определяет порядок и условия приобретения и прекращения гражданства. В России действует Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Гражданство России является единым, т. е. связывающим гражданина с РФ, но не с конкретным из ее субъектов, и равным, т. е. не зависящим от оснований приобретения.

Для того чтобы гражданство имело международно-правовой эффект, т. е. должно было уважаться всеми остальными государствами, гражданство должно обладать признаками реальности и эффективности. Это правило было выведено Международным Судом ООН в деле Ноттебома (Лихтенштейн против Гватемалы, 1955). Исключения составляют специальные нормы региональных международных организаций, пре-

доставляющих лицам субсидиарное гражданство организации, примером чего может служить Европейский Союз.

Документы, удостоверяющие личность в международно-правовой сфере, именуются проездными документами (от англ. *travel documents*). Другим вариантом перевода является «документ для поездок за границу»), ибо главным их назначением является опосредование пересечения государственных границ¹. При этом равновеликое значение имеют как содержание, так и форма: данных в документе должно быть достаточно для утверждения, что предъявивший документ человек является тем, на чье имя документ выписан, а форма обеспечивает защиту от фальсификации, подделки и незаконного использования.

Как обозначено в «Глоссарии терминов в области миграции», **проездные документы** – это «общий термин, используемый для обозначения всех документов, являющихся приемлемым доказательством личности человека при въезде в другую страну»².

Существуют различные виды удостоверений:

- паспорта различного рода;
- удостоверения личности, выданные государством гражданства лица, в том числе, свидетельства на возвращение;
- удостоверения личности, выданные государством, не являющимся государством гражданства лица (ненациональные удостоверения личности);
- удостоверения членов экипажей морских, воздушных судов;
- проездные документы, выданные международными межправительственными организациями своим международным гражданским служащим, и т. д.³

¹ См.: *Lloyd M. The passport: The history of man's most travelled document.* – Stroud, UK: Sutton Publishing, 2003. – P. 29.

² Глоссарий терминов в области миграции / Отв. ред. – Р. Перрушу. – Женева: Международная организация по миграции, 2005. – С. 61.

³ См., напр.: *Goodwin-Gill G.S. International law and the movement of persons between states.* – Oxford: Oxford University Press, 1978. – P. 26.

Удостоверения личности, выданные государством гражданства лица (так называемые национальные удостоверения личности) существуют в большинстве государств. Они могут быть выполнены различно: в виде пластиковой карточки (например, в Румынии, с 2007 г. в Латвии, в порядке эксперимента на Украине и т. д.), в виде книжки (в большинстве государств). А также разные документы могут выполнять функцию удостоверения личности внутри государства:

– непосредственно удостоверение личности. Эта практика является наиболее распространенной. Ее придерживаются, например, Австрия, Бельгия, Греция, Лихтенштейн, Швейцария. Такие удостоверения личности могут быть постоянными или временными. Временное удостоверение личности существует, например, в Германии, Нидерландах, Франции;

– свидетельства о рождении (для детей, не достигших установленного в национальном законе возраста). Они могут называться свидетельством о рождении (как в Италии), удостоверением личности ребенка (как в Люксембурге) или иначе;

– служебные удостоверения государственных служащих, Как, например, в Голландии, Италии; и т. д.

Обозначение обыкновенных национальных удостоверений личности словом «паспорт» не находит поддержки в международном сообществе¹, является характерным для бывших социалистических государств, в первую очередь, России.

Свидетельства на возвращение – это документ разового использования, выдаваемый компетентными органами госу-

¹ См. подробные объяснения конфуза для западных специалистов, возникшего в контексте решения проблемы Калининградского транзита: *Fairlie L.D.* Kaliningrad borders in regional context // *Fairlie L.D., Sergounin A.* Are Borders Barriers: EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad. – The Finnish Institute of International Affairs, 2001. – P. 38; *Burbiene S.* Rapporteur, Committee on Economic Affairs and Development, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Report «Ensuring a Prosperous Future for the Kaliningrad Region: Need for European Solidarity», Doc. 9524, 12 July 2002. Para. 49.

дарства за границей (прежде всего, консульскими учреждениями) для возвращения в государство гражданства лицам, утратившим удостоверение личности во время пребывания за рубежом. Существует в России, Турции, Казахстане.

Национальные удостоверения личности получили свое наименование от отсутствия связи гражданства между государством, выдавшим документ, и лицом, документ получившим. Примерами служат паспорта беженцев, начиная с Нансеновских паспортов, паспорта неграждан, введенные в употребление в конце XX в. прибалтийскими государствами (Латвией и Эстонией), удостоверения личности иностранцев для постоянно и на законном основании проживающих на территории государства (такая практика существует, например, в Бельгии, Люксембурге, Франции и Швейцарии).

Большая роль в разработке паспорта моряка, удостоверений членов экипажей, проездных, локомотивных бригад принадлежит Международной организации труда¹ и Международной морской организации². Паспорта моряка применяются, в том числе, на основании двусторонних международных соглашений, как, например, заключенных Бенилюксс рядом государств³.

Если государство вводит в обращение новый документ, удостоверяющий личность, оно, как правило, доводит этот факт до сведения других государств во избежание проблем с использованием нововведения⁴.

Наиболее же распространенным видом проездных документов является *паспорт*. Этимологическое значение слова

¹ См.: Конвенция, пересматривающая Конвенцию 1958 г. Об удостоверениях личности моряков (Конвенция № 185).

² См.: *Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 16–20.*

³ См.: *Ibid.* – P. 27.

⁴ См.: *Turack D.C. Selected aspects of international and municipal law concerning passports // William and Mary Law Review. – 1970–1971. – Vol. 12. – P. 807.*

«паспорт» состоит в разрешении на проезд через порт или ворота (от франц. *port* или *porte*, соответственно)¹, а в целом представляет собой «документ, свидетельствующий личность предъявителя, право на отлучку из постоянного местожительства или на выезд за границу»². Паспорт может быть также определен как «одно из средств государства для отслеживания населения, дающее правительству точную информацию об индивидуальном гражданине, включая ее/его въезд и выезд с государственной территории»³; «документ, удостоверяющий личность, который требуется государством от въезжающих на его территорию иностранцев»⁴.

Прообразы этого документа появились еще в Месопотамии (в виде деревянной навощенной дощечки или дощечки из слоновой кости), Древнем Риме (в форме пластинки из двух частей) и т. д.⁵ Изначально паспорт представлял собой письмо от могущественного лица страны происхождения и служил предостережением о серьезных неприятностях обидчику в случае причинения вреда держателю документа. Угроза становилась еще более реальной, если паспорт был адресован эквивалентно влиятельному лицу государства назначения⁶.

В России первыми проездными документами были проезжие грамоты, выдававшиеся как прибывающим иностран-

¹ См.: *Lloyd M.* Op. cit. – P. 26.

² Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона // <http://slovari.yandex.ru/art.xml?art=brokminor/31/31279.html&encpage=brokminor&mrkp=http%3A//hghltd.yandex.com/yandbtm%3Furl%3Dhttp%253A//encycl.yandex.ru/texts/brokminor/31/31279.html%26text%3D%25EF%25E0%25F1%25EF%25EE%25F0%25F2%26reqtext%3D%25EF%25E0%25F1%25EF%25EE%25F0%25F2%253A%253A31779%26%26isu%3D2> (последнее посещение: 16 апреля 2007 г.).

³ *Salter M.B.* Rights of passage: The passport in international relations. – London: Boulder, Lynne Rienner publishers, 2003. – P. 101.

⁴ *Goodwin-Gill G.S.* International law and the movement of persons between states. – Oxford: Oxford University Press, 1978. – P. 25.

⁵ См.: *Lloyd M.* Op. cit. – P. 27–31.

⁶ См.: *Ibid.* – P. 27–29.

цам, так и отбывающим за границу русским. Более или менее систематическое использование проезжих грамот можно проследить с конца XIII в. (период раздробленности Руси)¹, на общерусском уровне оно было закреплено Соборным уложением 1649 г. как «свободная и обязательная выдача проезжих грамот тем, кто ехал в другие мирные с Московским государством для торгового промысла или иного какого дела»².

Паспорта могли быть использованы лишь при достаточном развитии международных отношений³. Необходимые условия для установления паспортной системы сложились к XVII в.: паспорт был признан между государствами, имелось достаточное число образованных чиновников для оформления и достаточно гражданских и военных властей для проверок⁴. В России паспорт появился во времена Петра I⁵.

Однако еще в начале XX в. паспорта были удобством, широко, но не повсеместно распространенным⁶, и совершенно определено их наличие не являлось требованием, за исключением Болгарии, Румынии, России и Турции, где они

¹ См.: История создания Паспортно-визовой службы. Паспортно-визовая служба: как все начиналось // <http://www.mvdinform.ru/struct/100071/100142> (последнее посещение: 31 января 2007 г.).

² См.: Николаева Т.Б. Паспортная система России: формирование и механизм функционирования во второй половине XVII – начале XX в. (историко-правовой анализ): Автореф. дис. ... к.ю.н. – Н. Новгород, 2003.

³ См.: Lloyd M. Op. cit. – P. 29, 44.

⁴ См.: Lloyd M. Op. cit. – P. 58.

⁵ В 1724 г. был подписан так называемый «Плакат». См.: Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации / Под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2006. – С. 7. Без внесения существенных изменений паспорт просуществовал практически до февральской революции 1917 г. См.: История создания паспортно-визовой службы. Паспортно-визовая служба: как все начиналось // <http://www.mvdinform.ru/struct/100071/100142> (последнее посещение: 31 января 2007 г.).

⁶ Например, в Великобритании джентльмен чувствовал себя оскорбленным недоверием его слову, которое выражалось в требовании удостоверения его личности. См.: Lloyd M. Op. cit. – P. 6–7.

были обязательны как для въезжающих иностранцев, так и для выезжающих подданных¹. Устав Российской империи о паспортах 1903 г. (с изм. 1906—909 гг., действовал до 1917 г.) зафиксировал: «заграничные паспорта выдавались без промедления сроком на пять лет всем лицам старше двадцати лет... Прибывающие в Россию иностранцы получали паспорт сроком на один год с указанием места проживания»².

Паспорта продолжали оставаться рукописными и не похожими один на другой³. По форме исполнения паспорта еще в XIX в. представляли собой лист гербовой бумаги, в которой высоким слогом была зафиксирована просьба именем выпустившего монарха или государства пропускать держателя документа⁴.

Систематический контроль за въезжающими на границе осуществляется с окончания Первой мировой войны⁵, и именно в рамках Лиги Наций были проведены первые исследования паспортов и предприняты первые попытки их универсальной стандартизации⁶.

В настоящее время «паспорта и иные проездные документы вполне утвердились в практике, регулирующей передвижение людей через границы»⁷. Виды паспортов, выдаваемых в том или ином государстве зависят от положений внут-

¹ См.: *Lloyd M.* Op. cit. – P. 117–118.

² См.: История создания паспортно-визовой службы. Паспортно-визовая служба: как все начиналось // <http://www.mvdinform.ru/struct/100071/100142> (последнее посещение: 31 января 2007 г.).

³ См.: *Lloyd M.* Op. cit. – P. 60.

⁴ См.: *Ibid.* – P. 6.

⁵ См., напр.: *Salter M.B.* Op. cit. – P. 77; *Goodwin-Gill G.S.* International law and the movement of persons between states. – Oxford: Oxford University Press, 1978. – P. 25.

⁶ См. наиболее подробно о работе Лиги Наций в отношении паспортов: *Turack D.C.* Freedom of movement and the international regime of passports // *Osgoode Hall Journal.* – 1968. – № 6. – P. 230–243.

⁷ *Goodwin-Gill G.S.* International law and the movement of persons between states. – Oxford: Oxford University Press, 1978. – P. 24.

ренного законодательства, в большинстве государств предусматривается, как минимум два вида паспортов: обычные и дипломатические¹. Но существуют и другие: служебные, официальные, коллективные и т. д. Например, использование коллективных паспортов было характерно для послевоенной Европы, например, государств Бенилюкс, особенно в отношении молодых людей до 21 года². В рамках Совета Европы было принято Европейской Соглашение о проезде молодых людей по территории государств-членов Совета Европы по коллективным паспортам³.

В России к основным документам, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации за пределами РФ, относятся паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт и паспорт моряка (удостоверение личности моряка)⁴. В Европейском Союзе виды проездных документов устанавливаются самостоятельно государствами-участниками.

Автор монографии по проблемам паспортов М.В. Солтер выделяет четыре основных аспекта использования паспортов в правовом регулировании допуска иностранцев: безопасность (предотвращение наплыва шпионов и преступников), проблема беженцев, защита рынка труда, недопущение распространения эпидемии⁵. С другой стороны, паспорта

¹ См.: *Абашидзе А.Х., Федоров М.В., Чистоходова И.А.* Право внешних сношений. – М.: РУДН, 2007. – С. 103; *Turack D.C.* Selected aspects of international and municipal law concerning passports // *William and Mary Law Review*. – 1970–1971. – Vol. 12. – P. 806–807.

² См.: *Turack D.C.* Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 27.

³ ETS 37. См.: *Turack D.C.* Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 29.

⁴ Ст. 7 ФЗ о порядке въезда 1996 г., Указ Президента РФ от 21 декабря 1996 г. № 1752 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации».

⁵ *Salter M.B.* Op. cit. – P. 78.

являются важнейшими средствами удостоверения личности и гражданства¹.

В контексте спецкурса важнейшим предназначением паспортов является надежность содержащихся в нем данных о его обладателе и указание на государство гражданства, которое в случае необходимости будет обязано принять назад своего гражданина. Последнее является одним из важнейших последствий использования паспортов для межгосударственных отношений, ведь паспорта затрагивают в основном внутрисоциальную сферу правового регулирования². «Возвратимость» связана с обязанностью государств принимать назад собственных граждан³ и значением паспорта для определения гражданства⁴.

Международное право и законодательство многих государств не признают паспорт в качестве исчерпывающего подтверждения гражданства⁵. Таков был вывод, в частности в решении Международного Суда ООН в деле Ноттебома (Лихтенштейн против Гватемалы, 1955). При этом ряд государств считает наличие паспорта, выданного государством, опровержимой презумпцией гражданства выдавшего паспорт государства⁶.

¹ См.: *Goodwin-Gill G.S. International law and the movement of persons between states.* – Oxford: Oxford University Press, 1978. – P. 24.

² См.: *Ibid.*

³ См.: *Turack D.C. Selected aspects of international and municipal law concerning passports // William and Mary Law Review.* – 1970–1971. – Vol. 12. – P. 821. О проблемах установления обычно-правовых норм в этом отношении см.: *Noll G. Return of persons to states of origin and third states // Migration and international legal norms / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail.* – The Hague: Asser Press, 2003. – P. 64–67.

⁴ См. подробный анализ: *Turack D.C. Selected aspects of international and municipal law concerning passports // William and Mary Law Review.* – 1970–1971. – Vol. 12. – P. 814–817.

⁵ См.: *Ibid.* – P. 815.

⁶ Например, Германия, Индия, Израиль, Канада и т. д. См.: *Turack D.C. Selected aspects of international and municipal law concerning passports // William and Mary Law Review.* – 1970–1971. – Vol. 12. – P. 816.

Стандартизация паспортов международного типа связана с осознанием невозможности возврата степени свободы международных перемещений людей, существовавшей до XIX в. включительно. Первоначально паспорта изучались именно с целью исследования возможностей для отказа от них¹. Когда же правительства пришли к выводу о невозможности отмены паспортов даже и в будущем, сотрудничество государств сконцентрировалось на проблемах стандартизации этих документов².

Работа по исследованию и развитию всех или отдельных аспектов использования паспортов проводится различными универсальными международными межправительственными организациями: Организацией Объединенных Наций (а прежде Лигой Наций), Международной организацией гражданской авиации, Международной организацией труда, Международной морской организацией³, а также региональными и межрегиональными организациями, как например, Организацией экономического сотрудничества и развития⁴.

Центральная роль в разработке стандартов надежности паспортов принадлежит в настоящее время Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Компетенция ИКАО в данной сфере основывается на Чикагской конвен-

¹ О различных мероприятиях, предпринятых с целью отмены паспортов, в рамках Лиги Наций и Организации Объединенных Наций см.: *Salter M.B.* Op. cit. – P. 78–86; *Turack D.C.* Freedom of movement and the international regime of passports // *Osgoode Hall Journal*. – 1968. – № 6. – P. 230–251; *Turack D.C.* Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 10.

² См.: History – The League of Nations // <http://mrtd.icao.int/content/view/21/194> (последнее посещение: 16 апреля 2007 г.) (в качестве года признания невозможности фигурирует 1920 г.); *Turack D.C.* Freedom of movement and the international regime of passports // *Osgoode Hall Journal*. – 1968. – № 6. – P. 246 (отмечен 1963 г.).

³ См.: *Turack D.C.* Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 12–20.

⁴ См.: *Turack D.C.* Op. cit. – P. 34.

ции 1944 г.¹, ст. 37 которой гласит: «Принятие международных стандартов и процедур. Каждое Договаривающееся Государство предусматривает сотрудничество в деле достижения в максимально возможной степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации в отношении воздушных судов, летного состава, воздушных линий и вспомогательных служб по всем вопросам, в области которых такое единообразие будет способствовать воздушной навигации и совершенствовать ее. С этой целью Организация международной гражданской авиации примет и будет время от времени изменять по мере необходимости международные стандарты и рекомендованную практику и процедуры, касающиеся... таможенных и иммиграционных правил... и таких других вопросов, касающихся безопасности, регулярности и надежности воздушной навигации, необходимость в которых может время от времени возникать». В гл. IV «Мероприятия по содействию международной навигации» содержится ст. 22 об упрощении формальностей: «Каждое Договаривающееся Государство соглашается принять путем издания специальных правил или иным образом все осуществимые меры по содействию и облегчению навигации воздушных судов между территориями Договаривающихся Государств и без необходимости не допускать задержек воздушных судов, экипажей, пассажиров и груза, в особенности при применении иммиграционных, карантинных, таможенных и выпускных законов», а также ст. 23 о таможенных и иммиграционных процедурах: «Каждое Договаривающееся Государство предусматривает постольку, поскольку оно может счесть это осуществимым, приведение таможенных и

¹ Конвенция о международной гражданской авиации (Чикаго, 7 декабря 1944 г.) // Действующее международное право: В 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Т. 3. – М.: Изд-во Московский независимый институт международного права, 1997. – С. 550–567. См. также: *Бордунов В.Д.* Международное воздушное право. – М.: Авиабизнес, Научная книга, 2007.

иммиграционных процедур, связанных с международной воздушной навигацией, в соответствии с практикой, которая может время от времени устанавливаться или быть рекомендована в соответствии с настоящей Конвенцией...».

В 1968 г. Совет ИКАО и Комитет воздушного транспорта учредили Группу экспертов по паспортам (в состав которой вошел и представитель СССР, а в качестве наблюдателей в работе принимали участие Международная организация уголовной полиции (Интерпол) и Международная ассоциация воздушного транспорта). Итогом десяти лет работы Группы экспертов стал Документ ИКАО 9303, изданный в 1980 г. для применения и использования договаривающимися государствами. Суть Документа ИКАО 9303 заключается в рекомендации использовать машиночитываемые документы с оптически распознаваемыми символами и детальными их спецификациями.

Для учета развития и появления новых технологий взамен завершившей свое существование выполнением возложенных задач Группы экспертов по паспортам была создана Техническая консультативная группа по машиночитываемым документам, продолжающая свою работу до сих пор.

В настоящее время Документ 9303 публикуется в трех частях: ч. 1 посвящена машиночитываемым документам (действует в редакции 2006 г., 6-е изд.), ч. 2 о машиночитываемых визах (редакция 2005 г., 3-е изд.) и ч. 3 о машиночитываемых официальных проездных документах (3-е изд. 2008 г.). Как отметил Президент Совета ИКАО доктор Ассад Котайт: «Сотрудничество между всеми Договаривающимися государствами ИКАО в деле внедрения этого нового стандарта имеет исключительно важное значение для достижения наших глобальных целей, максимального сокращения задержек при выполнении формальностей, связанных с пересечением границ»¹.

¹ См.: К 2010 г. во всем мире будут выдаваться машиночитываемые паспорта (Монреаль, 11 июля 2005 г.) // ИКАО: сообщение для печати. Срочный выпуск РЮ 07/05. – С. 1.

С 11 июля 2005 г. машиносчитываемый паспорт в формате, установленном ИКАО, является международным стандартом. Все государства должны начать выдавать машиносчитываемые паспорта по стандарту ИКАО не позднее 1 апреля 2010 г. На 2005 г. это делают 110 государств¹. Машиносчитываемые паспорта стандарта ИКАО безоговорочно признаются должностными лицами на пунктах проверки служб безопасности, иммиграционных служб и таможенных органов, а также посольствами и консульствами во всем мире.

В настоящее время речь идет о новом поколении паспортов – паспортах с электронным носителем информации, так называемые паспорта с использованием биометрических данных. Из тех государств, которые выдают машиносчитываемые паспорта по стандарту ИКАО, более 40 планируют модернизировать их до уровня электронного паспорта, позволяющего осуществлять биометрическую идентификацию². Идентификация по биометрическим данным имеет и неоспоримые преимущества: возможность установления личности при утрате документов, большая защита от подделок и незаконного использования, ускорение прохождения проверок на границе.

Контрольные вопросы

1. Какие этапы можно выделить в формировании современного международно-правового регулирования миграции?
2. Что характерно для современного международно-правового регулирования миграции?
3. Как можно определить место международно-правового регулирования миграции в системе международного публичного права?

¹ Там же.

² См.: *McMunn M.K.* Editor's message // ICAO MRTD Report. – 2006. – Vol. 1. – № 2. – P. 2. Более подробно см. гл. 5 настоящего пособия.

4. Каковы основные принципы международно-правового регулирования миграции?
5. Из каких групп источников складывается нормативная база международно-правового регулирования миграции?
6. Как определяется гражданство в международном праве? Каково его значение для международно-правового регулирования миграции?
7. Какие документы дают право на въезд в иностранное государство?
8. Что такое паспорт и каково его значение для международно-правового регулирования миграции?
9. В чем заключается роль ИКАО в стандартизации проездных документов?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Согласны ли вы с выделением таких этапов развития международно-правового регулирования миграции? Какие альтернативные варианты возможны?
2. Примеры каких организаций подтверждают, что именно интеграционные объединения становятся сейчас основными субъектами, устанавливающими правила въезда на территорию государств?
3. Можно ли утверждать о формировании международного миграционного права как отрасли современного международного права? Аргументируйте свой ответ.
4. Какие аспекты регулирования миграции получили наибольшее развитие в международном праве на сегодняшний день? Каковы перспективы усиления роли международного права в других вопросах?
5. Какие правовые проблемы, связанные с миграцией населения, эффективнее всего регулируются государствами на региональном уровне?

6. Какие правовые проблемы, связанные с миграцией населения, эффективнее всего регулируются государствами на двустороннем уровне?

7. Какова роль обычая в современном международно-правовом регулировании миграции?

8. Сравните проездные документы (паспорта) трех поколений. Что и во имя чего изменяется в них?

9. Проиллюстрируйте взаимное влияние международного и национального права на примере правового регулирования миграции.

Ключевые слова: въезд на территорию государства, международно-правовое регулирование миграции, отрасль международного права, принципы международно-правового регулирования миграции, источники международно-правового регулирования миграции, гражданство, проездные документы, паспорт, биометрические технологии.

Справочные материалы

1. Доклады Генерального Секретаря ООН о международной миграции и развитии, 1997–2010.

2. Compendium of International Migration Law Instruments / Ed. by R. Perruchoud, K. Tomolova. – The Hague: T.M.C. Asser Press, 2007.

Основная литература

1. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Уч. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.

2. Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской; Международная организация по миграции. Московская исследовательская программа по миграции. – М.: Гендальф, 2002.

3. Миграция населения. – Вып. 6: Миграционная политика / Под общ. ред. О.Д. Воробьевой // Приложение к журналу «Миграция в России». – М., 2001.
4. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. – М.: Контракт, 2008.
5. Цапенко И. Управление миграцией. Опыт развитых стран. – М.: Академия, 2009. Сер. «Монографические исследования: миграция населения».
6. Goodwin-Gill G.S. International law and the movement of persons between states. – Oxford: Oxford University Press, 1978.
7. International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002.
8. Migration and international legal norms / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. – The Hague: Asser Press, 2003.
9. Plender R. International migration law. – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
10. Turack D.C. The Passport in International Law. – Lexington, 1972.

Темы докладов и выпускных работ

1. Международно-правовое регулирование миграции в Древности.
2. Международно-правовое регулирование миграции в классическом международном праве.
3. Хронологические рамки современного этапа международно-правового регулирования миграции.
4. Значение Диалога высокого уровня по вопросам международной миграции и развития 2006 и 2013 гг. на формирование международно-правового регулирования миграции.
5. Международно-правовое регулирование миграции: полиотраслевой комплекс или самостоятельная отрасль международного права?
6. Общие и специальные принципы международно-правового регулирования миграции.

7. Система источников международно-правового регулирования миграции: подходы, варианты и значение.

8. Международно-правовые предпосылки регулирования миграции: право на свободу передвижения, суверенитет государств.

9. Международно-правовое понятие гражданства и его значение для регулирования миграции.

10. Сотрудничество государств по вопросам стандартизации документов, удостоверяющих личность.

ИНСТИТУТЫ И МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ

В настоящее время не существует какой-либо одной международной организации, которая бы охватывала своей компетенцией все вопросы, связанные с международной миграцией, или выполняла координирующую функцию по ним всем.

Организаций множество и их компетенция дублируется, к счастью, без значительных противоречий. Все больше организаций осознают связь между миграцией и вопросами своей компетенции, будь то безопасность, здоровье, торговля и инкорпорируют миграцию в сферу своей деятельности. Залог успеха – сотрудничество и взаимообогащение информацией и экспертизой.

Особенностью регулирования миграции является большая роль международных инициатив и консультационных процессов, которые не налагают на государства международно-правовых обязательств, но служат форумом для обмена информацией, опытом, практического взаимодействия.

3.1. Миграция в деятельности международных межправительственных организаций

3.1.1. Организации общей компетенции

3.1.1.1. ООН

Среди международных организаций, работающих на универсальном уровне в рамках системы Организации Объ-

диненных Наций, действуют более 25 главных и вспомогательных органов, пять специализированных учреждений, программы, фонды и др., а также не связанные с ней организации.

Генеральная Ассамблея держит в центре внимание следующие вопросы международной миграции: проблемы развития, права мигрантов, трудовая миграция, беженцы, торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов, – направляя работу двух своих комитетов: Третьего комитета (по вопросам международной миграции, прав человека и гуманитарными вопросами) и Второго комитета (по вопросам международной миграции и развития). В рамках комитетов готовятся проекты резолюций, которые после обсуждения и голосования принимаются на заседаниях ГА ООН.

Хотя работа этих комитетов обеспечивает возможность постоянно уделять должное внимание этой теме, формальный характер их работы препятствует углубленному рассмотрению практических шагов в связи с вызовами и возможностями для развития, вытекающими из процесса международной миграции.

Экономический и социальный совет курирует такие аспекты миграции как развитие, здоровье, беженцы, внутриперемещенные лица, гендерные вопросы и вопросы пола, торговли людьми и незаконный ввоз мигрантов. Он проводит конференции и исследования, дает рекомендации органам ООН и государствам-членам, координирует работу специализированных учреждений ООН.

ЭКОСОС представляет собой форум для обсуждения и разработки политических рекомендаций. Он получает доклады от своих функциональных и региональных комиссий, фондов, программ, специализированных учреждений, а также координирует работу последних.

В региональных комиссиях ООН действуют Статистический отдел Европейской экономической комиссии, Латиноамерикано-карибский демографический центр Экономичес-

кой комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна.

В *Секретариате* действует Управление ООН по координации гуманитарных вопросов, ответственное за координацию усилий международного сообщества в случае чрезвычайных происшествий, стихийных бедствий, работу с внутреннеперемещенными лицами, а также Департамент по экономическим и социальным вопросам. Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата осуществляет контроль за масштабами и тенденциями в сфере международной миграции, а также политикой в области международной миграции, кроме этого проводит исследования для изучения взаимосвязей между международной миграцией и социально-экономическими и политическими изменениями в отдельных районах.

Отдел по улучшению положения женщин той же подчиненности занимается предупреждением насилия в отношении женщин мигрантов, торговли женщинами и девочками; пропагандирует необходимость учета гендерных аспектов при разработке политики в области международной миграции.

3.1.1.2. Африканский Союз¹

Организация африканского единства (ОАЕ), предшественница Африканского Союза (АС), была учреждена в 1963 г. в Аддис-Абебе для координации действий стран Африки по вопросам преодоления колониальной зависимости и апартеида, объединения усилий для достижения социально-экономического развития, выработки общих позиций по актуальным вопросам международной повестки дня, а также для сотрудничества в рамках международных организаций.

¹ Данный параграф написан в соавторстве с А.С. Головановым.

Создание ОАЕ стало шагом вперед на пути африканской интеграции, в частности, по вопросам правового регулирования миграции на региональном уровне. Среди решений ОАЕ можно встретить ряд документов по гуманитарным вопросам, в том числе по проблемам беженцев и лиц, перемещенных внутри страны.

ОАЕ, как предшественница АС, приняла ряд важных международно-правовых документов, среди которых следует отметить Лагосский план экономического развития Африки на 1980–2000 гг. (1980 г.), Африканскую хартию прав человека и народа (1981 г.), Африканскую приоритетную программу восстановления экономики (1985 г.), Декларацию о политической и социально-экономической обстановке в Африке и о происходящих в мире глобальных изменениях (1990 г.), Хартию об участии народа в политическом процессе (1990 г.), Договор о создании экономического африканского сообщества (1991 г.), Механизм по предотвращению, управлению и разрешению конфликтов (1993 г.), Каирский план действий по политическому и социально-экономическому развитию (1995 г.).

Одним из заключительных международно-правовых документов, принятых ОАЕ, стал учредительный акт Африканского союза, принятый на саммите в Ломе (Того, 2000 г.) и вступивший в силу в 2001 г. Для начала деятельности новой международной организации потребовалось провести четыре саммита ОАЕ. Так, на внеочередном саммите ОАЕ в Сирте было принято решение о создании Африканского союза (Ливия, 1999 г.); на саммите в Ломе был принят учредительный акт АС (Того, 2000 г.); на саммите в Лусаке, после имплементации договора о создании АС двумя третями стран-членов АС, была принята «дорожная карта» по преобразованию ОАЕ в АС (Замбия, 2001 г.). Первый совместный саммит ОАЕ и АС прошел в Дурбане (ЮАР, 2002 г.).

Учреждение АС рассматривалось как дальнейшая интеграция стран африканского континента по сравнению с ОАЕ.

Договор о создании Африканского Союза, разработанный по модели Европейского Союза, предусматривает учреждение Ассамблеи глав государств и правительств, Исполнительного Совета, Комитета постоянных представителей при АС, занятых подготовкой материалов для Исполнительного совета, Совета мира и безопасности, Совета по экономическим, культурным и социальным вопросам, Panaфриканского парламента, Суда АС для толкования положений учредительного акта (позже он был заменен Судом по правам человека), Африканского центрального банка, Африканского валютного фонда и Африканского инвестиционного банка.

В договоре о создании АС прописан довольно пространственный перечень целей деятельности новой организации, среди которых особый интерес представляет «содействие устойчивому развитию на экономическом, социальном и культурном уровнях, а также интеграции африканских экономик» и «координация и гармонизация политик создаваемых региональных экономических объединений для поэтапного достижения целей Союза» (п. J, L ст. 3 Учредительного акта АС)¹. Именно в рамках этих направлений идет работа Африканского Союза по вопросам миграции.

Одной из основных задач Ассамблеи является определение общей политики на уровне Союза, в том числе, по вопросам миграции и беженцев (разд. А п. 1 ст. 9 Учредительного акта).

К компетенции Исполнительного совета АС относятся координация и принятие конкретных решений по вопросам, представляющим общий интерес, среди которых – вопросы гражданства, проживания на территории иностранного государства и иммиграции (п. J ст. 13 Учредительного акта АС).

Подготовка проектов решений и программ, с их последующим внесением в Исполнительный совет, наблюдение за

¹ Constitutive Act of the African Union adopted by the thirty-sixth ordinary session of the Assembly of Heads of States and Government. 11 July 2000. – Lome, Togo.

имплементацией странами-членами решений органов Союза, координация проектов и программ Союза возложены на специализированные комитеты АС, среди которых вопросами миграции занимается Комитет по торговле, таможене и иммиграционным вопросам. В состав каждого технического комитета входят министры стран-членов либо иные высокопоставленные чиновники.

Основным органом АС, принимающим решения по вопросам миграции, является Исполнительный Совет АС. Одним из его первых решений по вопросам миграции была резолюция по определению стратегических приоритетов миграционной политики в Африке¹, принятая на саммите в Лусаке, Замбия, в 2001 г. Основными проблемами в резолюции были названы нелегальная миграция, торговля людьми, защита прав мигрантов, а также заболевания вирусом иммунодефицита. Проблема «утечки умов» в африканских странах получила в резолюции двойное преломление: с одной стороны, была выражена обеспокоенность постоянным оттоком высококвалифицированных специалистов в экономически развитые страны, а с другой стороны, сами африканские страны, при финансовой помощи МОМ, приняли на себя обязательства по созданию необходимых условий для возвращения на родину квалифицированных специалистов.

Особое внимание в резолюции было обращено на установление свободы передвижения людей и усиление внутрирегионального и межрегионального сотрудничества по вопросам миграции. Основой для подобного сотрудничества, по мысли авторов документа, должны стать процессы диалога по миграции, проводимые на региональном и субрегиональном уровнях.

В 2000 г. подобный миграционный диалог начался между странами Западной Африки, входящими в субрегиональ-

¹ Resolution (regulation) on establishment of a strategic framework for a policy of migration in Africa. CM/Dec.34 (LXXIV)

ную организацию экономического сотрудничества ЭКОВАС, для разрешения тех проблем в области миграции, которые не могут быть решены в одностороннем порядке на национальном уровне. Главными вопросами, обсуждаемыми странами Западной Африки в рамках диалога по миграции, стали трудовая миграция, совместное управление границами, защита прав мигрантов, нелегальная миграция, торговля людьми и организация каналов перевозки нелегальных мигрантов, возвращение нелегалов на родину и с их последующей реинтеграцией и т. д.

Членами и партнерами Западноафриканского диалога по миграции, объединяющего пятнадцать стран региона, стали ЭКОВАС, МОТ, МОМ, АС, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, ВПП, Объединенная программа ООН по СПИД/ВИЧ, Управление ООН по координации гуманитарных вопросов, Западноафриканский экономический и валютный союз.

В аналогичном формате миграционный диалог в Южной Африке был начат в 2000 г. между странами-членами САДК, а страны-члены ИГАД стали учредителями консультативного процесса по миграции в 2008 г.

На заседании Исполнительного совета АС в Банжуле (Гамбия) в 2006 г. было продолжено обсуждение проекта рамочной миграционной политики для Африки с тем, чтобы принять его согласованный текст на следующем заседании Исполнительного Совета АС¹. Основная задача принимаемого документа состоит в том, чтобы он смог стать ориентиром для стран-членов АС и субрегиональных экономических объединений при выработке своих миграционных политик, с привлечением специалистов Международной организации по миграции.

В ходе заседания Совета министров в Банджуле в 2006 г. была принята общая позиция африканских стран по вопро-

¹ Decision on the draft Migration policy framework for Africa. DOC. EX.CL/276 (IX).

сам миграции и развития¹ с тем, чтобы помочь странам-членам при имплементации в национальную миграционную политику положений, содержащихся в общей позиции, добиться положительного воздействия на социально-экономическое развитие страны.

Большое значение для становления правового регулирования миграции на уровне АС имела министерская конференция Африка-ЕС по миграции и развитию, состоявшаяся в Триполи (Ливия) в 2006 г. По итогам конференции была принята совместная декларация стран АС и ЕС по вопросам миграции и развития, содержащая рекомендации для стран-членов АС². Комиссии АС было поручено разработать план имплементации положений, содержащихся в этой декларации. По итогам министерской конференции был также разработан совместный план АС и ЕС по борьбе с торговлей людьми, в особенности, женщинами и детьми³. Комиссии АС, совместно с МОМ, было поручено оказывать необходимое содействие странам-членам в имплементации положений плана борьбы с торговлей людьми.

Следующий важный шаг в развитии международно-правового регулирования миграции был сделан на заседании Исполнительного Совета АС в Аккре (Гана) в 2007 г., где была принята программа АС по имплементации свободного передвижения лиц в Африке⁴. Символическим началом реализации стратегии стало введение дипломатических и служебных паспортов АС, причем, в целях оперативной реализации этого решения, его исполнение было решено не увязы-

¹ Decision on African common position on migration and development. DOC. EX.CL/277 (IX).

² Подробнее см.: Decision on Africa-EU Ministerial Conference on Migration and Development Doc. EX.CL/313 (X).

³ Decision on the Africa-EU Plan of Action on Trafficking in Human Beings Especially Women and Children – Doc. EX.CL/313 (X).

⁴ Decision on the Implementation of the Agenda of the African Union on Free Movement in Africa – Doc. EX.CL/341 (XI).

вать с началом установления свободы передвижения в Африке.

На саммите Африканского Союза, состоявшемся в Эфиопии в 2012 г., были приняты решение¹ и декларация² по реактивации межафриканской торговли и об ускоренном создании континентальной зоны свободной торговли к 2017 г. Примером региональной экономической интеграции стало намеченное на 2014 г. объединение ЕАС, КОМЕСА и САДК в единую зону свободной торговли. В случае реализации данной инициативы в среднесрочной перспективе следует ожидать принятия важных нововведений на региональном и субрегиональном уровне в области международно-правового регулирования миграции в странах Африки.

Намного более остро, по сравнению с вопросами миграции, стоит проблема оказания помощи беженцам и внутренне перемещенным лицам. По данным УВКБ ООН в 2011 г. наибольшее количество беженцев и внутренне перемещенных лиц находилось именно в Африке, разделенной на пять регионов: Центральную Африку и Великие озера (3,4 млн чел.), Восточную Африку и Африканский Рог (5,5 млн), Западную (0,7 млн), Южную (0,3 млн) и Северную Африку (0,1 млн чел.). Общее количество беженцев и внутренне перемещенных лиц по итогам 2011 г., в соответствии с данными УВКБ ООН, составило 34 млн чел.³

Основной причиной, вызывающей массовые потоки беженцев в Африке, являются значительные и систематические нарушения прав человека либо, иначе говоря, – военные действия и этнические чистки, а также природные катастрофы: засухи, наводнения и т. п. Так, в странах региона Африкан-

¹ Decision on boosting intra-african trade and tracking the Continental free trade area. Doc. EX.CL/700(XX).

² Declaration on boosting intra-african trade and the establishment of a Continental free trade area. Doc. EX.CL/700(XX).

³ Подробнее см.: UNHCR Global Appeal 2012–2013 – Populations of concern to UNHCR // www.unhcr.org/4ec230f516.html

ского рога засуха и голод в 2011 г., совместно с двадцатилетним вооруженным конфликтом в Сомали, затронули 14 млн чел. и сделали беженцами 917 тыс. сомалийцев. Для оценки масштабов гуманитарного кризиса в Сомали достаточно сказать, что около трети всех беженцев в Африке южнее Сахары имеют сомалийское происхождение¹.

«Большое количество беженцев, как отличительная черта экономически развитых стран, все более отчетливо проявляется в странах Африки южнее Сахары. Ограничительные политики по предоставлению убежища в странах транзита и конечного назначения, равно как и попытки создать «зоны без беженцев» на национальном и/или субрегиональном уровнях, являются ярким подтверждением сомнений в необходимости предоставлять защиту и оставлять границы открытыми. Обеспокоенность вопросами безопасности способствует все более строгой политике по предоставлению убежища и недооценке важности оказания помощи беженцам»².

В странах Западной Африки идет постепенное восстановление после гуманитарного кризиса в Кот-д'Ивуаре в 2011 г., приведшего к внутреннему перемещению 500 тыс. ивуарийцев и переходу в Либерию и Гану еще 200 тыс. человек. Потенциально опасной в плане гуманитарного кризиса остается ситуация в Судане, разделившемся в результате референдума в 2011 г. на два враждующих государства. В Южной Африке гуманитарная обстановка относительно спокойна, приток беженцев происходит, главным образом, из стран Восточной Африки и Африканского Рога. По итогам последних трех лет ЮАР предоставляет убежище самому большому количеству человек в мире: из 300 тыс. заявлений на получение статуса беженца в 2010 г., поданных, главным образом,

¹ Подробнее см.: 2012 Regional Operations Profile – Africa. United Nations High Commissioner for Refugees // www.unhcr.org/pages/4a02d7fd6.html

² Ibid.

выходцами из Анголы, Демократической Республики Конго, Бурунди, Руанды и Сомали, было одобрено 58 тыс.

Для работы по вопросам беженцев и внутренне перемещенных лиц на уровне АС был создан Координационный комитет по оказанию помощи и защиты беженцам и внутри перемещенным лицам, а в рамках Комитета постоянных представителей при АС – Подкомитет по беженцам, репатриантам и внутри перемещенным лицам. Для проверки достоверности статистической информации по вынужденно переселенным лицам при Комиссии АС был учрежден специализированный орган (механизм).

Финансирование мероприятий по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам осуществляется за счет средств мирового сообщества, а также специального фонда АС по оказанию помощи беженцам в чрезвычайных обстоятельствах и специального фонда АС по оказанию помощи в чрезвычайных обстоятельствах при борьбе с засухой и голодом в Африке.

Среди основополагающих документов, принятых в этой области на региональном уровне, следует назвать Конвенцию ОАЕ о некоторых аспектах проблемы беженцев в Африке 1969 г., а также Конвенцию АС о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи, принятую на специальном саммите АС в Кампале 22 ноября 2009 г.¹, вступающую в силу 06 декабря 2012 г.

По итогам специального саммита АС по беженцам, репатриантам, внутренне перемещенным лицам в Африке, состоявшегося в Кампале (Уганда, 2009 г.), где была принята Кампальская конвенция, также был утвержден план действий по имплементации решений Кампальского саммита 2009 г.².

¹ Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique («Convention de Kampala»).

² Plan of Action for the Implementation of the Outcomes of the AU Special Summit on Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons in Africa held in Kampala, Uganda in October 2009.

Таким образом, несмотря на осознание важности проблемы беженцев и внутренне перемещенных лиц на национальном и региональном уровнях, активного сотрудничества стран-членов АС по этому направлению пока не удается добиться.

3.1.2. Основные организации специальной компетенции

Среди основных организаций специальной компетенции, занимающихся вопросами миграции, следует отметить Международную организацию по миграции (МОМ), Международную организацию труда (МОТ) и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН).

3.1.2.1. МОМ

Международная организация по миграции (МОМ) была основана в 1951 г. как Временный межправительственный комитет по переселению мигрантов в Европе, призванный оказывать помощь европейским государствам в определении стран для переселения вырванных войной из родных мест людей. Сфера деятельности постоянно расширялась и, претерпев несколько преобразований, с 1989 г. МОМ функционирует в настоящем виде по трем основным направлениям: целевые исследования и политический диалог; поощрение миграции рабочей силы; использование потенциальных выгод, обеспечиваемых транснациональными общинами.

МОМ действует в миграционной сфере, исходя из основной посылки о том, что от гуманной и упорядоченной миграции выигрывают и мигранты, и общество.

Участниками МОМ, по данным официального сайта организации на декабрь 2011 г., являются 146 государств, еще 13 имеют, в том числе Россия, статус наблюдателей.

3.1.2.2. МОТ

Международная организация труда (МОТ), учрежденная на Версальском мирном конгрессе 1919 г. и ставшая в 1946 г. первым специализированным учреждением ООН, также активна в разработке международных правовых норм и инструментов, касающихся международной миграции. Основной акцент ее деятельности в этой сфере – это защита трудящихся-мигрантов от дискриминации и эксплуатации посредством разработки международных стандартов обращения с международными трудящимися-мигрантами.

К основным международным договорам, разработанным и принятым в рамках МОТ, относятся Конвенция МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) 1949 г. и Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г. Первая содержит положения, запрещающие неравное обращение в вопросах трудоустройства международных мигрантов; вторая предусматривает, что трудящиеся-мигранты должны иметь право не только на равное обращение, но и равные права в отношении труда, профсоюзных прав, культурных прав, а также индивидуальных и коллективных свобод. Существенным недостатком является небольшое участие государств в указанных документах.

В 2005 г. МОТ разработала Многосторонние основы по вопросам миграции рабочей силы.

На 1 июня 2012 г., по данным официального сайта организации, в ней состоит 185 государств, в том числе Россия.

3.1.2.3. УВКБ ООН

Центральной организацией в сфере вынужденной миграции является Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН).

УВКБ ООН было учреждено не сразу. В 1947 г. была создана Международная организация по делам беженцев (МОБ). В декабре 1949 г. на основе ст. 22 Устава ООН Резолюцией 319 (IV) Генеральной Ассамблеи ООН было создано Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи. Первоначальный мандат УВКБ ООН был изложен в его Уставе – приложении к Резолюции 428 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г. (впоследствии он был существенно расширен резолюциями Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета). УВКБ ООН окончательно заменило МОБ к 1952 г. До 2003 г. мандат организации продлевался каждые 3 года. В 2003 г. ГА ООН продлила мандат «до окончательного решения проблемы беженцев».

Генеральная Ассамблея ООН и ЭКОСОС дают УВКБ ООН руководящие директивы. УВКБ докладывает Генеральной Ассамблее через ЭКОСОС. В 1957 г. был создан Исполнительный комитет по программе Верховного комиссара. Он состоит в настоящее время из представителей 85 государств для контроля за исполнением бюджета организации и консультативного обслуживания в отношении международной защиты беженцев. В 1975 и 1995 гг. были созданы два подкомитета с различными функциями.

Мандат УВКБ ООН заключается в осуществлении и координации защиты беженцев и поиск долгосрочных решений через репатриацию и ассимиляцию.

3.1.3. Прочие международные организации

Фонд ООН в области народонаселения участвует в Программе по политике в области международной миграции, направленной на укрепление национального потенциала в сфере регулирования международной миграции; предостав-

ляет средства для осуществления стратегических исследований по вопросам международной миграции.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) обслуживает Комитет, который следит за осуществлением Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.; обеспечивает секретариатское обслуживание Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов.

Программа развития ООН (ПРООН), во-первых, исследует связи между «утечкой умов» и потенциалом развития, во-вторых, способствует передаче знаний через репатриантов.

Международный банк реконструкции и развития, основанный в 1944 г. и являющийся крупнейшим источником помощи на развитие в мире, с помощью займов, политических советов и технической помощи поддерживает множество программ, направленных на снижение бедности и улучшение уровня жизни в развивающемся мире через эффективное инвестирование в человеческий капитал, здравоохранение и образование, оказывая помощь конкретным государствам.

Совет Европы. Три положения, закрепленных в ст. 1 Устава Совета Европы 1949 г., получили преломление в миграционной сфере. Прежде всего, как организация, имеющая одной из своих главнейших целей защиту прав человека, Совет Европы внес немалый вклад в разработку гуманитарной составляющей регулирования миграции. Протокол 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятый в 1963 г., закрепил право на свободу передвижения (ст. 2), а также запрет высылки граждан (ст. 3) и запрет коллективный высылки иностранцев (ст. 4). Европейская социальная хартия 1961 г. (в редакции 1996 г.) имеет две статьи, специально посвященные мигрантам: ст. 18 о праве заниматься оплачиваемой деятельностью на территории других стран и ст. 19 о праве трудящихся-мигрантов на помощь и защиту.

Стремление к достижению общеевропейских договоренностей и содействие осознанию самобытности и единства европейских культур легли в основу Европейского соглашения о режиме передвижения людей 1957 г. (№ 25), Европейского соглашения о передвижении молодежи по коллективным паспортам 1961 г. (№ 37) и Европейского соглашения о правовом положении рабочих-мигрантов 1977 г. (№ 93). Хотя в настоящее время эти договоры не имеют практического значения в связи с достижениями между теми же государствами-участниками в рамках Европейского Союза, они сыграли свою роль.

Новеллой в деятельности Совет Европы являются действия в сфере борьбы с торговлей людьми, расизмом и ксенофобией и ряд других. Так, в 2005 г. была принята Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми, вступившая в силу 1 февраля 2008 г.

ОБСЕ. Деятельность Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе касается миграции в двух сферах: экономических и социальных аспектах мигрирующей рабочей силы и сфере контактов между людьми.

Первое направление зиждется на максиме необходимости обеспечения работой в родной стране и содержит в качестве элементов упорядоченность передвижения, равноправие и благожелательность к мигрантам и проблемы интеграции (язык адаптации, образование детей, воссоединение семей и т. д.)

Относительно контактов между людьми приветствуется расширение возможностей таковых, облегчение процедур и т. д.

Кроме этого, в контексте предотвращения конфликтов, управления кризисными ситуациями и постконфликтного строительства ОБСЕ действует в трех тематических областях: вопросы, касающиеся пограничных служб и подготовки их сотрудников; обмен информацией и координация; помощь в создании систем регистрации населения при соблюдении принципа свободы передвижения.

Со временем на повестке ОБСЕ стала формировать свою позицию по вопросам недопустимости дискриминации (с Московского совещания 1991 г.), этнических чисток, депортаций, вынужденной миграции (со встречи в Стокгольме в 1992 г.), расизма и ксенофобии (со встречи в Софии в 2004 г.).

3.2. Консультативные процессы в области миграции

Среди **многосторонних инициатив**, выдвинутых правительствами, особого упоминания заслуживает работа *Глобальной комиссии по вопросам международной миграции*. Комиссия была создана в 2004 г. по инициативе Генерального Секретаря ООН при поддержке со стороны более тридцати правительств в составе 19 экспертов, работающих в личном качестве. Комиссия готовит рекомендации в адрес Генерального Секретаря ООН и других заинтересованных участников о способах повышения эффективности принимаемых на национальном, региональном и глобальном уровнях мер по регулированию международной миграции, исходя из позиции о позитивном вкладе миграции в экономическую и социальную жизнь каждого государства. В документах ООН отмечается, что учреждение Глобальной группы по вопросам миграции является важным шагом в содействии диалогу между различными органами, правомочными заниматься вопросами международной миграции. Группе надлежит взять на себя лидирующую роль в повышении общей эффективности действий международного сообщества оперативного и программного характера в ответ на вызовы и возможности, вытекающие из взаимосвязи миграции и развития. Рекомендации Комиссии 2005 г. были использованы при проведении Диалога высокого уровня по миграции в 2006 г.

Еще одним мероприятием межправительственного характера является *Бернская инициатива «Управляя международной миграцией через сотрудничество»* – межгосударст-

венный консультативный процесс, в рамках которого, была выработана, в том числе, Международная программа регулирования миграционных процессов. С 2001 г. Бернская инициатива способствует развитию и распространению лучшего управления миграцией на национальном, региональном и глобальном уровнях через развитие сотрудничества между государствами. Она позволяет государствам самостоятельно вырабатывать миграционную политику на основе взаимопонимания, руководящих принципов и предложений по повышению эффективности регулирования.

С 2003 г. действует *Глобальная группа по вопросам миграции*, основанная под названием Женевской руководителями МОТ, МОМ, УВКБ, УВКПЧ, Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и пополненная представителями Департамента по экономическим и социальным вопросам, ПРООН, ЮНФПА и Всемирного банка. Группа проводит регулярные встречи для координации деятельности и улучшения слаженности в рамках системы ООН и с МОМ в решении широкого круга вопросов международной миграции.

Большую роль во взаимодействии государств в последние 15 лет играют **консультативные процессы**, принимающие форму регулярно проводимых международных, как правило, региональных конференций различного уровня.

Причинами появления этой новой формы сотрудничества по вопросам миграции явилось, прежде всего, изменение характеристик самой миграции с окончания холодной войны (всплеск незаконной миграции, в том числе торговли людьми), изменение баланса сил и мест притяжения на Земле (увеличение количества независимых государств, развитие регионализма), осуществление миграции преимущественно на региональном уровне.

Основными характеристиками новой формы сотрудничества, консультативных процессов, по мнению К. фон Коппенфельса¹, являются неформальный характер принимаемых решений (они не являются обязательными), миграция выступает как главная, а не одна из многих сфер работы, гибкое определение региона, термин «процесс» подчеркивает неоднократность и периодичность встреч. При этом консультативный процесс не ассоциируется с какой-либо международной межправительственной организацией², хотя, как правило, его деятельность обслуживается со стороны какой-либо подобной организации³.

При этом организационные формы работы обычно формально определены: секретариат, правила конфиденциальности, периодичность встреч, статус лиц. Субъекты консультативных процессов именуются как «участвующие государства», а не «государства-члены».

Работа процесса в идеале может иметь четыре стадии. Она начинается с определения темы, затем устанавливаются основные сферы деятельности и принимается план совместных действий, который затем проходит имплементацию на уровне стран-участниц процесса. Однако не каждый консультативный процесс может пройти через все эти четыре этапа. Так, Женевская конвенция о статусе беженцев была ратифицирована 139 государствами, среди которых не было ни одного из регионов Южной Азии и Ближнего Востока, где находится наибольшее количество беженцев. В рамках кон-

¹ *Klekowski von Koppenfels A.* The role of regional consultative processes in managing international migration // International Organization for Migration. – 2001. – IOM Migration Series. – № 3. – P. 5, 16–20.

² См.: *Hansen R.* An assessment of principal regional consultative processes on migration // International Organization for Migration. – 2010. – IOM Migration Series. – № 38. – P. 12–13.

³ См.: *Klekowski von Koppenfels A.* The role of regional consultative processes in managing international migration // International Organization for Migration. – 2001. – IOM Migration Series. – № 3. – P. 22–23.

сультативного процесса были выработаны руководящие принципы защиты и обращения с беженцами, проведены неформальные консультации по вопросам беженцев и миграционным движениям в Южной Азии, по итогам которых был принят модельный национальный закон о беженцах. Итогом успешной работы консультативного процесса может стать как его прекращение в случае достижения поставленных целей, так и преобразование в международную организацию, не говоря о том, что консультативный процесс может десятки лет функционировать в первоначальной форме регулярных встреч, тем самым как раз и выполняя возложенные на него задачи.

Одними из первых стали *Межправительственные консультации по вопросам политики в области убежища, беженцев и миграционной политики в Европе, Северной Америке и Австралии*, которые стали проводиться с 1985 г. для обсуждения вопросов предоставления убежища. Сегодня, по данным ООН и МОМ, существуют два региональных процесса на американском континенте, три – в Азии, два – в Африке, и не менее четырех – в Европе.

Так, *Будапештский процесс*, существующий с 1991 г. в «широком европейском контексте», представляет собой взаимодействие государств на межминистерском уровне, направленное на предотвращение и противодействие незаконной миграции в Европу и через ее территорию. В нем участвует более сорока государств и десять международных организаций.

Работа процесса основана на принципах рабочего диалога, сотрудничества и отсутствия формальных обязательств, обмене информацией, опытом, политикой.

Мандат и общее направление деятельности этого процесса определяются на Министерских конференциях, решения которых имеют силу политических, а не правовых обязательств. Работа осуществляется в Рабочих группах по конкретным вопросам (например, по политике приема или по не-

легальным передвижениям и политическим убежищам), возглавляемым заинтересованными правительствами. Результаты дискуссий фиксируются в заключениях встреч после согласования со всеми делегациями.

Другим примером может служить *Балийский процесс* – конференция на уровне министров под названием «Незаконный ввоз людей, торговля людьми и связанные с этим транснациональные преступления». В рамках Балийского процесса государства обмениваются информацией и оперативными сведениями, сотрудничают в выявлении поддельных документов, сфере пограничного контроля, выдаче виз, разработке законодательства и т. д.

Региональная конференция по миграции, *Процесс Пуэбло*, была инициирована в Мексике в 1996 г. На первой встрече присутствовали представители десяти государств, а также наблюдатели от МОМ, УВКБ, Аргентина, Колумбия, Эквадор, Ямайка, Перу.

3.3. Органы государственной власти, взаимодействующие в области правового регулирования миграции в России и зарубежных странах

Миграция развивается динамично. Как и нормативно-правовое регулирование ее, так и институциональное оформление регулирования также подвижно. На государственном уровне обычно выделяется министерство или ведомство, исполняющее центральную роль, в дополнение к которому отдельные государственные функции в сфере миграции исполняются другими министерствами: министерством иностранных дел, труда, внутренних дел и т. д. В России главным органом государственной власти в сфере миграции является Федеральная миграционная служба, с 21 мая 2012 г. выведенная из структуры МВД РФ.

Контрольные вопросы

1. Какие международные организации имеют компетенцию в сфере миграции?
2. Какие аспекты миграции составляют предмет деятельности международных организаций и на универсальном, и на региональном уровне?
3. В чем особенность подхода ООН к проблемам миграции?
4. Дайте характеристику международно-правовым особенностям деятельности МОМ.
5. Какой вклад в международно-правовое регулирование миграции внесла МОТ?
6. Какова роль УВКБ ООН в регулировании миграции?
7. Какова роль УВКПЧ в регулировании миграции?
8. Что представляют из себя консультативные процессы в области миграции?
9. Почему государства гораздо охотнее участвуют в не влекущих юридических обязательств консультативных процессах в сфере миграции, нежели в формализованных международных организациях?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Объясните, почему отсутствует международная организация, имеющая своей целью комплексное договорное урегулирование вопросов миграции?
2. Проанализируйте особенности структуры МОМ.
3. Рассмотрите какой-либо проект МОМ на свой выбор.
4. Верно ли, что, хотя МОТ занимается проблематикой прав человека в сфере труда и занятости, именно эта организация в наибольшей степени содействует защите прав трудящихся-мигрантов?
5. Выявите значение следующих организаций для международно-правового регулирования миграции: МККК, ЮНВТО,

ВТО, ВОЗ, ЮНИСЕФ. Какие еще универсальные организации включили миграцию в свою работу?

6. Чем обусловлено включение миграции в компетенцию региональных организаций общей компетенции? Каков механизм этого включения?

7. В каких консультативных процессах участвует Россия?

8. Проанализируйте подробно правовые основы и работу какого-либо консультативного процесса на свой выбор.

9. Дайте характеристику двустороннего международного сотрудничества органов государственной власти, действующих в сфере миграции.

Ключевые слова: международная межправительственная организация, международная межправительственная организация общей компетенции, международная межправительственная организация специальной компетенции, МОМ, МОТ, УВКБ ООН, консультативный процесс.

Справочные материалы

1. Доклады Генерального Секретаря ООН о международной миграции и развитии, 1997–2010.

2. Энциклопедия международных организаций: В 3-х т. – Т. 1. Международные межправительственные организации / Под ред. Л.Н. Галенской, С.А. Малинина. – СПб: Изд-во юридического факультета Санкт-Петербургского университета, 2003.

Основная литература

1. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.

2. Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков: В 3 т. – М.: Международная организация по миграции, 2006.

3. Прудников А.С., Самойлов В.Д. Деятельность Федеральной миграционной службы: Учеб. пособ. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2007.
4. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. – М.: Контракт, 2008.
5. Betts A. Migration Governance: Alternative Futures. – World Migration 2010: Background Paper. IOM, 2010.
6. International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002.
7. World Migration Report 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move. – IOM, 2003.
8. World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration. – IOM, 2005.
9. World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change. – IOM, 2010.

Темы докладов и выпускных работ

1. Институты и механизмы международно-правового регулирования миграции: общая характеристика.
2. Компетенция и основные направления деятельности Международной организации по миграции в сфере международно-правового регулирования миграции.
3. Компетенция и основные направления деятельности Международной организации труда в сфере международно-правового регулирования миграции.
4. Компетенция и основные направления деятельности Всемирной организации здравоохранения в сфере международно-правового регулирования миграции.
5. Компетенция и основные направления деятельности Всемирной туристской организации ООН в сфере международно-правового регулирования миграции.
6. Компетенция и основные направления деятельности УВКПЧ ООН в сфере международно-правового регулирования миграции.

7. Компетенция и основные направления деятельности УВКБ ООН в сфере международно-правового регулирования миграции.

8. Компетенция и основные направления деятельности ЮНЕСКО в сфере международно-правового регулирования миграции.

9. Компетенция и основные направления деятельности МККК в сфере международно-правового регулирования миграции.

10. Компетенция и основные направления деятельности Совета Европы в сфере международно-правового регулирования миграции.

11. Компетенция и основные направления деятельности ОБСЕ в сфере международно-правового регулирования миграции.

12. Всемирный банк и миграция.

13. Всемирная торговая организация и международная миграция.

14. Международно-правовое значение форумов и консультативных процессов по вопросам миграции.

15. Правовые формы сотрудничества Федеральной миграционной службы с правоохранительными органами зарубежных государств по вопросам предотвращения и борьбы с незаконной миграцией.

Глава IV

ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ МИГРАЦИИ

4.1. Трудовая миграция

Международная трудовая миграция может быть рассмотрена с различных позиций: с точки зрения международно-правового регулирования перемещения людей с целью занятия трудовой деятельностью в другом государстве, с точки зрения правозащитных правовых норм, выработанных для защиты данной категории мигрантов, в рамках, в первую очередь, Международной организации труда. Ниже трудовая миграция рассматривается с первого угла зрения. Правозащитные аспекты рассмотрены в главе о правах мигрантов.

4.1.1. Общие положения

По данным ООН, трудовые мигранты составляют приблизительно те же три процента от общего числа трудовых ресурсов планеты, как и мигранты в целом составляют три процента от населения Земли, – порядка 105 млн чел. на 2010 г.

Однако среди этих людей порядка 10–15% являются жертвами эксплуатации, принудительного труда и других нарушений прав человека; каждый третий мигрант подвергается дискриминации на рынке труда.

В науке **понятие трудовой миграции** формулируется либо в самом общем виде¹, либо через описание различных категорий иностранных работников – мигрантов, объединяемых этим понятием². В соответствии с первым подходом, международная трудовая миграция может быть определена как перемещение населения с целью поиска и занятия оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве, не являющемся государством гражданства данного лица.

В рекомендациях ООН по статистике международной миграции иностранные работники-мигранты определены как «иностранцы, допущенные в страну принимающим государством с конкретной целью – заниматься экономической деятельностью, которая оплачивается из источников в принимающей стране. Продолжительность их пребывания обычно ограничена, как и род деятельности, которым они могут заниматься. Их иждивенцы, если им разрешается въехать в страну, также включаются в эту категорию»³.

Как предмет международно-правового регулирования, однако, каждое из этих определений нуждается в уточнении, и подобное уточнение делается в каждом конкретном документе, как правило, через определение субъекта, т. е. трудящегося-мигранта, выявляя в каждом случае определенные нюансы. Так, согласно ч. 1 ст. 2 Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., «термин «трудящийся-мигрант» означает лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является». Особенностями данного определения является его распространение

¹ См., напр.: *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005. – С. 14; *Юдина Т.Н.* Миграция: словарь основных терминов: Учеб.е пособ. – М.: Изд-во РГСУ, Академический проект, 2007. – С. 282.

² См., напр.: *Зинченко Н.Н.* Международное миграционное право: основы теории и практики. – М.: Научная книга, 2011. – С. 70 и далее.

³ Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1. United Nations. – N. Y., 1998. – P. 20.

на людей еще фактически не работающих, но лишь ищущих работу в другой стране, а также на незаконных мигрантов.

Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г. относит к «работникам-мигрантам» любое лицо, «которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую, с целью получения любой работы, кроме как не по найму, и включает в себя любое лицо, законно въехавшее в страну в качестве работника-мигранта» (ст. 11). А Конвенция МОТ № 97 о работниках-мигрантах (пересмотренная в 1949 г.) включает в категорию «работников-мигрантов» «лицо, которое мигрирует из одной страны в другую с намерением получить работу, иначе чем на собственный счет, и включает всякое лицо, допускаемое в соответствии с законом в качестве работника-мигранта» (ст. 11). Как видно, особенности определения Конвенции ООН 1990 г. отсутствуют в данных документах.

Помимо отмеченных нюансов, все три дефиниции характеризуются наличием исключений, общими среди которых являются, например, моряки, учащиеся и стажеры, трудящиеся приграничных районов, а различными – инвесторы и беженцы. Последние две категории мигрантов фигурируют лишь в Конвенции ООН 1990 г.

На уровне международных актов СНГ аналогичное понятие работника-мигранта довольно распространено. Оно практически полностью соответствует понятию, используемому в Конвенции ООН 1990 г. В России, как и в некоторых других странах СНГ, в законодательстве отсутствует понятие «иностраный работник-мигрант». Оно заменено на смежное понятие – «иностраный работник», которое, однако, не полностью соответствует первому понятию. Немалые проблемы вызывают на сегодняшний день и другие понятия¹.

¹ Подробнее см.: *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России: теория и практика. – М.: КОНТРАКТ, 2008; *Хабриева Т.Я.* Регулирование миграционных отношений в СНГ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2007. – № 4.

Международная трудовая миграция может осуществляться **в одной из трех форм**: в форме работы по найму, самостоятельной предпринимательской деятельности либо оказания услуг. Если первая форма занятости иностранных работников (работа по найму) предполагает установление свободы передвижения для иностранных работников, вторая форма (предпринимательская деятельность) – право постоянного проживания с возможностью осуществления различных видов экономической деятельности (*right to establishment*), то для третьей формы сотрудничества необходимо введение свободы перемещения услуг, реализуемое в рамках ВТО.

Развитие миграционных процессов рабочей силы обусловлено различными **объективными и субъективными факторами**, которые можно объединить в несколько групп¹:

– социально-экономические причины, связанные с различными аспектами развития производства (особенностями размещения производства по территории, соотношением экстенсивного и интенсивного типов экономического роста, различиями в уровнях экономического развития районов, размере притока прямых иностранных инвестиций и др.) и с обусловленными ими различиями в условиях жизни, возможностью трудоустройства, содержанием и характером труда, размером заработной платы, перспективами получения образования, жилья, создания семьи и т. д.;

– политические причины, являющиеся основными при вынужденной миграции;

– исторические причины, обусловленные длительными и устойчивыми социокультурными связями, например, между бывшей метрополией и странами, ранее входившими в ее колониальную державу;

¹ Подробнее см.: *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005. – С. 67–88, 70–75; Миграция рабочей силы // http://www.migrations.ru/migrate-on_of_labour (сайт «Все о миграции») (дата обращения: 30 июня 2012 г.).

– этнические причины, связанные с влиянием на уровень подвижности, структуру и направления перемещений национальных традиций, обычаев, специфики материальной и духовной культуры различных народов;

– демографические причины, обусловленные территориальными различиями в структуре населения по полу, возрасту, брачно-семейному положению и т. д.;

– природно-климатические причины, связанные с влиянием окружающей среды и включающие климат, ландшафт, изменения в экологической системе, природные катастрофы: засуху, наводнение, землетрясение и т. д.

Если вышеуказанные факторы, порождающие потоки трудовой миграции, в той или иной мере, присутствовали всегда, то, во-первых, развитие информационных сетей, сообщающих об уровне жизни в зарубежных странах и о легальных способах миграции, во-вторых, международной транспортной инфраструктуры, и, в-третьих, международных систем денежных переводов, с помощью которых заработанные средства поступают родственникам мигрантов, – все эти факторы стали выполнять роль катализатора миграционных потоков международных работников-мигрантов лишь со второй половины XX в.

При рассмотрении особенностей международно-правового регулирования трудовой миграции выделяют двусторонний, региональный и универсальный уровни межгосударственного сотрудничества.

Двусторонние соглашения о трудовой миграции обычно содержат обязательства государств, призванные гарантировать осуществление трудовой миграции в соответствии с согласованными принципами и процедурами. Они могут заключаться как между приграничными странами, входящими в один субрегион (как например, соглашения Аргентины, Боливии, Перу 1998 г.), так и между группой стран, объединенных «традиционными» потоками трудовой миграции (как соглашения Испании с Эквадором, Колумбией, Ма-

рокко 2001 г.). Соглашения о трудовой миграции могут предусматривать положения о защите денежных переводов, создании двунациональных предприятий, социальном страховании.

Кроме этого, двусторонние соглашения помогают государствами достигать различных целей, даже выходящих за рамки собственно экономических. Так, например, ради достижения политических целей соглашения о международной трудовой миграции могут предусматривать неприменение квот к гражданам договаривающихся сторон. Для достижения целей развития Великобритания, например, заключает соглашения о сотрудничестве с развивающимися странами, на основании которых в страну на работу приезжают специалисты вспомогательного медицинского персонала, в которых страна так нуждается. Договоры о международной трудовой миграции могут использоваться и для предотвращения незаконной миграции, когда допуск работников на рынок труда предоставляется в обмен на сотрудничество государства происхождения по возврату нелегальных мигрантов. По такой схеме в 1997 г. были урегулированы отношения Италии и Албании, когда страны заключили одновременно два соглашения: о трудовой миграции и о реадмиссии.

Двусторонние соглашения в сфере международной трудовой миграции могут заключаться в форме международного договора, меморандума о взаимопонимании либо рабочей договоренности. Вторая форма носит внутренний и, по субъектам, диагональный характер и заключается, например, между органами государственной власти одного государства и ассоциациями работодателей другого государства. Практические договоренности, в свою очередь, могут заключаться, например, на уровне национальных бюро по найму.

Одним из примеров второй формы двустороннего сотрудничества является канадская программа приема сезонных работников из Сообщества стран Карибского бассейна и

Мексики. В соответствии с Меморандумом о взаимопонимании мексиканское правительство отбирает работников и отвечает за условия жизни и труда в Канаде, а Ассоциация владельцев канадских ферм перевозит мексиканцев на фермы для проведения сельскохозяйственных работ. По завершении сезона владельцы ферм выдают аттестацию каждому работнику, которая передается мексиканским властям возвращающимися работниками в запечатанных конвертах. В результате подобной системы отбора кандидатов более 70% мексиканских работников-мигрантов в дальнейшем приглашаются своими работодателями поименно. Некоторые профсоюзы критикуют эту систему аттестации, утверждая, что работники, которые выражают свое несогласие по тому или иному поводу, не приглашаются вновь на работу. Сами работники зачастую предпочитают надежность такого контракта в Канаде незащищенности своего возможного статуса в более близких географически США. Эта программа стала типовой для аналогичных проектов по вопросам условий и порядка выдачи разрешений на въезд трудящимся-мигрантам и защиты их прав¹.

При анализе международной трудовой миграции, осуществляемой на двустороннем уровне, одну из важных проблем представляет низкая степень изученности последствий действия подобных соглашений. Самые грубые данные по ОЭСР говорят о том, что примерно каждое четвертое двустороннее соглашение не используется на практике. Даже опыт подобных соглашений, заключавшихся после Второй мировой войны и имевших печальные последствия для Европы, не исследован в достаточной мере.

На региональном уровне сотрудничество по вопросам миграции развивается в качестве одного из направлений эко-

¹ Подробнее см.: *Martin P. Managing Labour Migration: Temporary Worker Programmes for the 21st Century.* – Женева: Международный институт социально-трудовых исследований, 2003.

номической интеграции стран региона. Этому посвящен следующий самостоятельный параграф настоящего пособия, а также последняя глава.

Говоря об **универсальном уровне** международно-правового регулирования миграции, следует остановиться на наработках ВТО.

В ходе международной конференции на американском курорте Бреттон-Вуд в штате Нью-Гемпшир, состоявшейся с 1 по 27 июля 1944 г., западные страны подписали Бреттон-Вудское соглашение, в соответствии с которым были созданы Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития, позднее вошедший в группу Всемирного банка вместе с целым рядом иных международных финансовых институтов. Полноправной частью создаваемой мировой экономической системы должна была стать Международная торговая организация, о которой было упомянуто в Бреттон-Вудском соглашении. Ее задачей должно было стать регулирование таможенных, тарифных и импортных ограничений в области международной торговли товарами. Однако планы создания Международной торговой организации как специализированной международной организации системы ООН не были реализованы из-за отказа главного инициатора проекта – США, ратифицировать международное соглашение о ее создании.

В результате этого шага Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ, подписанное в Женеве 30 октября 1947 г. и вступившее в силу 1 января 1948 г., стало уникальным соглашением, действовавшим в течение полувека без соответствующей международной организации, которая бы следила за имплементацией достигнутых договоренностей и их исполнением, в рамках которой проходило бы регулярное обсуждения актуальных вопросов. Все эти функции взяло на себя соглашение. В рамках ГАТТ действовали Сессия, созываемая раз в год, Совет представителей, обычно созываемый 10 раз в год, и Секретариат соглашения, находящийся в Же-

неве. По состоянию на 1984 г. в ГАТТ участвовали 121 страна. СССР данное соглашение не подписал¹.

Для развития международно-правового регулирования миграции в рамках ГАТТ большое значение имел восьмой раунд переговоров стран-участниц соглашения, начавшийся в сентябре 1986 г. в Уругвае. Он продолжался в течение восьми лет в Швейцарии, Бельгии, США, Японии и завершился в Марокко в апреле 1994 г. В ходе этого раунда, названного Уругвайским, было принято решение о создании Всемирной торговой организации. Все страны-члены ВТО в обязательном порядке подписывают и ратифицируют торговые соглашения, заключенные в рамках данной международной организации. В результате ГАТТ стало основным, однако одним из многих аналогичных международных торговых соглашений, вошедших в сферу деятельности созданной организации. Почти семнадцать лет потребовалось ВТО и России для решения вопроса о членстве России. В итоге Госдума РФ 10 июля 2012 г. одобрила проект Федерального закона № 89689-6 «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» Через 30 дней после ратификации этого протокола, 22 августа 2012 г., Россия стала 156-м членом ВТО.

В ходе Уругвайского раунда переговоров ГАТТ, наряду с другими соглашениями в сфере международной торговли, было также подписано Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС), вступившее в силу в январе 1995 г. Соглашение предусматривает отмену национальных барьеров между странами ВТО для свободного трансграничного осуществления транспортных перевозок, банковских, страховым, медицинских, образовательных и целого ряда иных ус-

¹ См.: Дипломатический словарь / Под ред. А.А. Громыко, А.Г. Ковалева, П.П. Севастьянова, С.Л. Тихвинского: В 3 т. – Т. I. – М.: Наука, 1984. – С. 250.

луг. Для целей данного соглашения все услуги подобного рода были разделены на четыре категории, в зависимости от способа их оказания. Первые две категории не предполагают нахождение лица, оказывающего услугу, на территории государства-члена ВТО. Третья и четвертая категории, наоборот, предполагают такое нахождение. Причем если третий способ оказания услуги (по принятой терминологии – метод ГАТС) подразумевает лишь «коммерческое присутствие» лица, то четвертый способ требует как раз физического наличия лица на территории страны. Именно в рамках этого четвертого способа оказания международных услуг страны-члены ВТО и регламентируют свободу передвижения лиц.

Данное положение, как видно из характера оказываемых услуг, распространяется на сравнительно небольшой круг мигрантов: руководителей, менеджеров, специалистов и сотрудников транснациональных корпораций, – даже в отношении которых перемещение может носить лишь временный характер. Этим лицам разрешается оставаться в стране не более 90 дней в течение полугода, постоянное проживание исключается. Договоренности по четвертому способу оказания услуг в рамках ГАТС не распространяются на иностранцев, ищущих самостоятельный доступ к рынку труда в другом государстве-члене ВТО, и не освобождает физических лиц от необходимости получения визы.

Таким образом, данные нормы ВТО, будучи направленным на регулирование предоставления услуг, а не миграции, оставляют за государствами-членами полную свободу в принятии мер для регулирования доступа или временного пребывания физических лиц на своей территории.

В особую категорию трудовых мигрантов выделяют высококвалифицированных мигрантов, для которых устанавливаются особые правила въезда, допуска к рынку труда, интеграции в принимающее общество. Подобные правила вводятся как на уровне отдельных государств, так и целых интеграционных объединений, как например, ЕС или КАРИКОМ.

4.1.2. Свобода передвижения лиц как элемент экономической интеграции

Одной из последних мировых тенденций в экономической интеграции, отмеченной экспертами МОМ, является возрастание количества региональных торговых соглашений (по данным 2006 г., их уже более 200)¹, в сферу регулирования которых постепенно входят те вопросы, которые традиционно относились к внутренней компетенции государства, в том числе вопросы правового регулирования миграционных процессов.

Задачи региональной интеграции состоят, главным образом, в создании единых правил доступа на региональные рынки, привлечении прямых иностранных инвестиций, учреждении единых механизмов сотрудничества (региональных объединений), а также запуске инициатив совместного развития. В рамках упомянутых механизмов и инициатив странам удастся, в том числе вырабатывать общие подходы к политике и правовому регулированию свободы передвижения лиц. Помимо участия в одном или нескольких региональных объединениях страны могут участвовать в нескольких региональных торговых соглашениях либо принимать участие в региональных консультациях по вопросам миграции.

Право на свободу передвижения может быть первостепенным или второстепенным элементом регионального торгового соглашения. Международное правовое регулирование этого права касается, главным образом, правил въезда и пребывания, занятости и, иногда, связанных с этим направлений общей политики государства. Положения об упрощении порядка въезда встречаются наиболее часто и, как правило, регулируют отмену виз, многократные визы, упрощенный по-

¹ International dialogue on migration. № 13. Free movement of persons in regional integration processes. – IOM, Geneva, 2010. – P. 16.

рядок выдачи виз и гарантированную выдачу определенных категорий виз. Упрощение порядка проживания и трудовой занятости встречается реже в подобных соглашениях и регулируется, как правило, на уровне национального законодательства. Положения соглашений могут также содержать упрощение или отмену обязательного получения разрешения на временное пребывание и разрешения на работу. Зачастую положения о свободе передвижения лиц включаются в текст учредительного документа, а могут содержаться в приложениях или в дополнительных протоколах. При этом дополнительные соглашения и протоколы могут находиться на разных этапах ратификации и имплементации в национальное право.

«Региональные интеграционные процессы могут также отличаться по категориям иностранцев, получающих право на свободу передвижения в том или иной объеме. Возможное предоставление свободы передвижения всем гражданам стран-членов, работникам какой-либо иной специально определенной группе иностранцев (например, высококвалифицированным работникам), лицам, оказывающим услуги; упрощение административных процедур для инвесторов; упрощенный порядок въезда для членов семей, волонтеров, бизнесменов, студентов и туристов. Региональные соглашения по вопросам миграции могут также различаться в зависимости от тех видов ограничений, которые упраздняются либо смягчаются. Среди них – право на доступ к рынку труда в целом или в отношении отдельного сектора, право на получение социального страхования, отмена двойного налогообложения, а также взаимное признание квалификаций»¹.

В международно-правовом регулировании миграции можно выделить три различных подхода, в зависимости от достигнутого уровня экономической интеграции. Так, на

¹ International dialogue on migration. № 13. Free movement of persons in regional integration processes. – IOM, Geneva, 2010. – P. 20–21.

уровне экономического союза признается право на передвижение в полном объеме, самым ярким примером чего является Европейский Союз. «При первом подходе право на свободу передвижения признается в полном объеме, т. е. оно распространяется на всех граждан стран-членов союза, как правило, дает право на пребывание и осуществление трудовой деятельности для работников, лиц, оказывающих услуги и частных предпринимателей. Если предоставляется право на пребывание без доступа к рынку труда, то заявитель обычно должен подтвердить наличие достаточных финансовых средств для проживания. Что касается членов семьи, то при данном подходе они получают разрешение на временное пребывание, а иногда и право на труд»¹. К этой категории принято относить такие организации регионального экономического сотрудничества как КОМЕСА и ЭКОВАС.

На более низких уровнях региональной экономической интеграции, таких как зона свободной торговли, таможенный союз и общий рынок, страны-члены признают право на свободу передвижения и право на труд для некоторых категорий иностранцев, по аналогии с ГАТС. При таком подходе соглашения не предоставляют полного спектра свободы передвижения для лиц, оказывающих услуги. Примером подобного объединения является САДК.

При третьем подходе, свойственном для некоторых региональных объединений, иностранцы, занимающиеся торговлей или инвестициями, получают право на послабления в порядке въезда в страну и временного пребывания, однако они лишены права на доступ к национальному рынку труда. В этой категории соглашений члены семьи, как правило, не имеют ни права на въезд в страну, ни права на временное пребывание либо доступ к рынку труда. Пример – Восточно-африканское сообщество. Вопросы миграции включаются в

¹ International dialogue on migration. № 13. Free movement of persons in regional integration processes. – IOM, Geneva, 2010. – P. 23.

регулирование как аспект свободы передвижения рабочей силы с уровня общего рынка. Словом, вопросы миграции могут найти отражение или правовое закрепление в региональных экономических соглашениях или даже в согласованных политических линиях стран, входящих в экономический союз. Возможно заключение двусторонних соглашений внутри региона и вне региона, а также возможно участие в широких консультациях по вопросам миграции, без принятия на себя каких-либо правовых обязательств.

Региональные соглашения о торговле, как оказывается, могут быть не только средством укрепления региональной свободы передвижения, но также и одним из препятствий на пути ее установления. Для укрепления этой свободы правительство должно грамотно имплементировать свои международные обязательства, вытекающие из всего комплекса подписанных страной двусторонних, региональных многосторонних соглашений, в той или иной мере регламентирующих свободу передвижения. Одновременно необходимо согласовать эти положения с национальной миграционной политикой и политикой внешней торговли.

С этих позиций двусторонние соглашения о свободе передвижения являются наиболее рациональным и краткосрочным инструментом реализации этой политической меры, ведь региональные соглашения требуют больше времени для ратификации и имплементации до вступления в силу. Вместе с тем двусторонние соглашения могут стать своего рода препятствием на пути установления свободы передвижения в определенном регионе через региональное торговое соглашение. Так, в рамках КОМЕСА все действующие двусторонние схемы сохранили своей действие только в той мере, в которой они не противоречат региональному соглашению. Однако двусторонние соглашения могут заключаться между двумя странами-участницами региональной организации для углубления взаимной интеграции по тому или иному вопросу права на свободу передвижения.

В зависимости от уровня экономической интеграции, достигнутой странами-членами региональной организации либо соглашения, двусторонние и региональные соглашения, заключаемые каждой страной в отдельности также могут оказывать двойной эффект. На начальном уровне экономической интеграции заключаемые страной-членом двусторонние и другие региональные соглашения довольно просто согласуются с национальной политикой и международными обязательствами, принятыми на себя в рамках организации. Однако при вступлении в таможенный союз, в рамках которого устанавливается единый тариф для внешней торговли, страны уже ограничены упомянутым тарифом при проведении переговоров с третьими странами и при определении национальной торговой политики. Страны, вступившие в общий рынок либо в экономический союз, должны учитывать куда большее количество факторов при согласовании своих обязательств на международном, региональном и национальном уровнях.

Контрольные вопросы

1. Какие нюансы в определении международных трудящихся-мигрантов наблюдаются в различных международных договорах?
2. Какие формы занятости охвачены понятием «международной трудовой миграции»? Какая из них урегулирована международным правом в наибольшей степени?
3. Какова роль МОТ и ВТО в регулировании международной трудовой миграции?
4. В чем состоят особенности международно-правового регулирования миграции на различных уровнях экономической интеграции?
5. Приведите примеры организаций экономической интеграции, охвативших вопросы международно-правового регулирования миграции.

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Выявите и сопоставьте как можно больше понятий, смежных с понятием «трудящийся-мигрант», используемых в российском законодательстве и международных договорах России.
2. Какой уровень международно-правового регулирования трудовой миграции представляется вам наиболее эффективным в настоящее время? Свой ответ обоснуйте.
3. Дайте характеристику участия России в международных договорах в сфере трудовой миграции.
4. Проанализируйте опыт какой-либо организации интеграции в части международно-правового регулирования международной миграции.
5. Каковы особенности правового регулирования миграции высококвалифицированных кадров?

Ключевые слова: международная трудовая миграция, трудящийся-мигрант, иностранный работник-мигрант, свобода передвижения рабочей силы, ГАТС, международные организации экономической интеграции.

Справочные материалы

1. Типовая структура двустороннего договора о трудовой миграции.

Основная литература

1. *Бекяшев Д.К.* Международное трудовое право: Учеб. пособ. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
2. *Гусов К.Н., Лютов Н.Л.* Международное трудовое право: Учебник. – М.: Проспект, 2012.
3. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.

4. Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской; Международная организация по миграции. Московская исследовательская программа по миграции. – М.: Гендальф, 2002.
5. Миграция населения. – Вып. 2: Трудовая миграция в России / Под ред. О.Д. Воробьевой // Приложение к журналу «Миграция в России». – М., 2001.
6. *Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф.* Мировой рынок труда и международная миграция. – М.: Экономика, 2010.
7. *Скачкова Г.С.* Труд иностранцев в России: Правовое регулирование: Научно-практич. пособ. Российская академия наук. Институт государства и права. – М.: Волтерс Клувер, 2006.
8. *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / Ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald.* – Т.М.С: Asser Press, 2007.
9. *Migration and international legal norms / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail.* – The Hague: Asser Press, 2003.
10. *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads.* Federal Office of Immigration, Integration and Emigration (IMES), OECD. OECD Publishing, 2004.
11. *Plender R.* International migration law. – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
12. *World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration.* – IOM, 2005.
13. *World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy.* – IOM, 2008.
14. *World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change.* – IOM, 2010.

Темы докладов и выпускных работ

1. Основы международно-правового регулирования трудовой миграции на универсальном уровне.
2. Общее и особенное в международно-правовом регулировании трудовой миграции на региональном уровне: сравнение нескольких региональных организаций.

3. Особенности международно-правового регулирования трудовой миграции на двустороннем уровне.

4. Компетенция и основные направления деятельности Андского сообщества в сфере международно-правового регулирования миграции.

5. Компетенция и основные направления деятельности МЕРКОСУР в сфере международно-правового регулирования миграции.

6. Компетенция и основные направления деятельности САДК в сфере международно-правового регулирования миграции.

7. Компетенция и основные направления деятельности ИГАД в сфере международно-правового регулирования миграции.

8. Компетенция и основные направления деятельности региональных организаций государств Азии в сфере международно-правового регулирования миграции.

9. Особенности регулирования трудовой миграции.

10. Особенности регулирования миграции высококвалифицированных кадров развитыми государствами.

11. Миграция высококвалифицированных кадров в деятельности международных организаций.

12. Международное право о миграции работников здравоохранения.

4.2. Вынужденная миграция

Основные факторы, порождающие вынужденную миграцию – это преследования по различным причинам, стихийные бедствия и экологические катастрофы, крайняя нищета, конфликты и войны.

Существует несколько видов вынужденных мигрантов: беженцы (конвенционные, мандатные, гуманитарные), жертвы пыток и торговли людьми, вынужденные переселенцы, лица, перемещенные внутри страны.

4.2.1. Беженцы

Прежде чем рассматривать международно-правовое регулирование статуса беженцев, необходимо дать краткую характеристику понятию «**убежище**». Под убежищем понимается предоставление государством возможности въезда на его территорию лицу, которое преследуется в государстве его гражданства или постоянного проживания за политические, религиозные, научные взгляды, общественную деятельность. В ст. 1 Декларации ООН о территориальном убежище 1967 г. подтверждается, что убежище предоставляется государством в осуществление его суверенитета.

Убежище может быть территориальным или дипломатическим. В первом случае защита преследуемому лицу предоставляется на территории государства убежища, а во втором – на территории дипломатического представительства государства, предоставившего защиту, т. е. собственно на территории того государства, защитой которого лицо не может или не желает воспользоваться, на борту военных кораблей и воздушных судов и на территории военных баз иностранных государств. Фактически дипломатическое убежище является злоупотреблением дипломатическими иммунитетами (неприкосновенностью), которые, согласно международному праву имеют функциональный характер, что закреплено в Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. По этой причине дипломатическое убежище не нашло поддержки у мирового сообщества даже на региональном уровне, а именно в Латинской Америке, где некоторое время практика его предоставления была достаточно распространенной.

Международно-правовые нормы об убежище содержатся в следующих документах: Гаванская конвенция об убежище 1928 г., Каракасские конвенции о дипломатическом и территориальном убежище 1954 г., Декларация ООН о территориальном убежище 1967 г.

Отдельный вопрос касается того, правом или обязанностью государства является предоставление убежища. С точки зрения международного права, убежище – это реализация суверенного права государства, имеющая правомерный и гуманитарный характер. Однако, например, в ст. 63 Конституции РФ предоставление убежища сформулировано как обязанность государства: «Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права». То есть государство может в добровольном порядке на внутригосударственном уровне повысить планку своих гуманитарных обязательств, сделав предоставление убежища своей обязанностью, а не правом. Убежище, в силу его телеологически гуманитарного характера, не должно рассматриваться как недружественный акт и должно уважаться всеми государствами.

Ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. закрепило право искать убежище и пользоваться им. Конкретизация того, кто является беженцем, и каков международно-правовой статус таких лиц содержится в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколе к ней 1967 г.

Согласно ст. 1 Конвенции, беженец – это лицо, которое в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г. в Европе, и, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может воспользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного места жительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений. Протокол 1967 г. отменил географическое и временное ограничения.

На региональном уровне с течением времени понятие беженца получило более широкую трактовку, что нашло от-

ражение в Конвенции, регулирующей специальные аспекты проблем беженцев в Африке (Аддис-Абеба, 1969 г.) и Картахенской декларации о беженцах 1984 г., где к основаниям предоставления статуса беженца относятся также, в первом случае, внешняя агрессия, оккупация, иностранное господство или события серьезным образом нарушающие общественный порядок, а во втором – всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, серьезно нарушающие общественный порядок.

Однако основным источником, определяющим правовое положение беженцев продолжает оставаться Конвенция о статусе беженцев 1951 г. На конец июля 2011 г. к Конвенции и/или Протоколу 1967 г. присоединилось 148 стран (три четверти государств мира). Вместе с тем, в некоторых регионах мира, прежде всего в Южной и юго-восточной Азии и на Ближнем Востоке, большинство государств еще не стали участниками Конвенции.

Лица, которым государства предоставляют статус беженцев в соответствии с Конвенцией 1951 г., именуются *конвенционными беженцами*. На них распространяется весь подробно расписанный объем прав и обязанностей, закрепленных в Конвенции 1951 г. Если же государство считает, что лицо не удовлетворяет всем требованиям определения беженца, но, тем не менее, нуждается в защите, такое государство может предоставить такому лицу статус так называемого *гуманитарного беженца*. Надо отметить, что государства, не стремясь лишней раз принимать на себя обязательства по Конвенции 1951 г., на практике гораздо чаще дают статус гуманитарных беженцев, подходя к выявлению соответствию обстоятельств конкретных лиц определению Конвенции 1951 г. чрезвычайно жестко.

Третья категория беженцев – *мандатные беженцы* – появились как результат деятельности Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). Первоначально мандат УВКБ охватывал лиц, подпадающих под

определение беженца по Конвенции 1951 г. Однако со временем данное определение было расширено, а с ним – и число лиц, находящихся под защитой УВКБ ООН.

Ядро правового статуса беженцев составляет запрет высылки. Принцип невысылки (от фр. «*non-refoulement*») закреплен, в первую очередь, в ч. 1 ст. 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.: «Договаривающиеся Государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев в страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений».

С течением времени утвердилось более широкое понимание *non-refoulement*, чему способствовало, с одной стороны, закрепление принципа невысылки в региональных актах (например, ч. 8 ст. 22 Американской конвенции о правах человека 1969 г.; п. 3 ст. II Конвенции, регулирующей специальные аспекты проблем беженцев в Африке 1969 г.), с другой стороны, как в отношении беженцев, так и при других обстоятельствах (например, в отношении запрета пыток – ст. 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.). Обычно-правовой характер данной нормы международного права уже не оспаривается. В некоторых международно-правовых актах *non-refoulement* (в том числе охватывающий запрет отказа в допуске на границе) фиксируется как императивная норма международного права¹.

В соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. в отношении беженцев одновременно действуют четыре режима обращения: национальный (например, в отношении права на обращение в суд, доступ к начальному образованию), режим, предоставляемый гражданам страны обычного места проживания (например, в отношении прав на интеллектуальную собственность), режим наибольшего благоприятство-

¹ См. п. 5 ч. 3 Картахенской декларации о беженцах 1984 г.

вания (например, относительно права на свободу ассоциации) и возможно более благоприятный режим, но не менее благоприятный, чем предоставляется иностранцам (например, касательно признания аттестатов и дипломов, приобретения недвижимости). Специальные права предоставляются беженцам в отношении личного статуса, свободы передвижения и др.

В качестве беженцев не рассматриваются лица, виновные в совершении преступления против мира, военного преступления или преступления против человечности; тяжкого преступления неполитического характера вне страны, давшей им убежище; деяний, противоречащих целям и принципам ООН.

Так сложилось, что палестинские беженцы рассматриваются в качестве отдельной категории и помощь в отношении них обеспечивается через Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), учрежденное ООН в 1949 г.

В законодательстве России в рассматриваемой сфере были приняты Федеральный закон о беженцах и вынужденных переселенцах 1993 г., в основном соответствующие Конвенции 1951 г., а также два подзаконных акта: Положение о порядке предоставления РФ политического убежища, утвержденное Указом Президента от 21 июля 1997 г. (распространяемое на лиц, преследуемых за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанными мировым сообществом, нормами международного права) и Постановление Правительства 274 от 9 апреля 2001 г. о предоставлении временного убежища на территории РФ.

4.2.2. Лица, перемещенные внутри страны

Другая категория вынужденных мигрантов – это лица, перемещенные внутри страны (иногда не совсем корректно именуемые как «внутриперемещенные лица»), т. е. лица, по-

кинувшие свои дома, спасаясь от вооруженных конфликтов, насилия, нарушений прав человека, а также – в последнее время – природных катастроф (например, Цунами в Юго-Восточной Азии 2004 г., землетрясения в Пакистане 2005 г.).

Нет на сегодняшний день континента, не затронутого проблемой внутреннего перемещения, а ситуация, сложившаяся в 2010 г. стала наихудшей для добровольной репатриации за последние два десятилетия. Из 43,3 млн вынужденных мигрантов в мире, лица, перемещенные внутри страны (далее ВПЛ), составляют более 27 млн чел.¹. Это наибольшее количество с начала 1980-х гг.² Даже в таком относительно благополучном регионе, как Европа, насчитывается порядка 2,5–3 млн ВПЛ³. Лидером в этом печальном списке является Африка. Разносторонний анализ данных, проведенный Специальным советником УВКБ ООН по политике и оценке Дж. Криспом, показывает, что, тогда как в Африке проживает каждый восьмой житель Земли, среди лиц, перемещенных внутри страны, африканцем является каждый второй⁴. Статистика по странам также иллюстративна: 9 африканских государств входят в 24 мировых лидера по относительно-му числу ВПЛ среди населения соответствующих государств⁵. Половина мирового числа ВПЛ, т. е. около 13 млн чел. находится в 19 государствах Африки.

Формально разрешение проблемы лиц, перемещенных внутри страны, является обязанностью государства. На прак-

¹ См.: Доклад о глобальных тенденциях 2009 г. УВКБ ООН, 15 июня 2010 г. // [http://unhcr.ru/index.php?id=10&tx_ttnews\[tt_news\]=84&cHash=9724d41d861569f733086e2ff590b717](http://unhcr.ru/index.php?id=10&tx_ttnews[tt_news]=84&cHash=9724d41d861569f733086e2ff590b717) (последнее посещение: 1 февраля 2011 г.).

² См.: там же.

³ См., напр.: *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2009* / Ed. by N.M. Birkeland, K. Halff, E. Jennings. – IDMC, May 2010. – P. 53.

⁴ См.: *Crisp J. Forced displacement in Africa: dimensions, difficulties and policy directions* // UNHCR, July 2006. – Research Paper № 126. – P. 1.

⁵ См.: там же.

тике же на таких лиц все более распространяется мандат Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Сейчас УВКБ ООН занимается приблизительно половиной лиц, перемещенных внутри страны, что составляет 12,8 млн чел. УВКБ ООН осуществляет снабжение водой и продовольствием, логистику, оказывает помощь в охране здоровья. С 1 января 2006 г. УВКБ несет основную ответственность за правовую помощь, правовую защиту, обеспечение временным жильем в чрезвычайных ситуациях и управление лагерями для лиц, перемещенных внутри страны.

Международное сообщество обратило внимание на проблемы, порождаемые внутренним перемещением на рубеже двух последних декад XX в. До этого времени, с одной стороны, блоковое противостояние капиталистических и социалистических государств «стимулировало поддержание порядка и стабильности»¹, а с другой стороны, еще не было преодолено понимание проблем прав человека как сферы внутренней компетенции государств, в которую в соответствии п. 7 ст. 2 Устава ООН вмешательство недопустимо². Таким образом, с окончанием «холодной войны» в начале 90-х гг. XX в. разгорелось большое число сдерживавшихся до той поры внутренних конфликтов, но гуманитарные проблемы, порождаемые ими, стали предметом озабоченности мирового сообщества.

Исходя из изысканий проф. Д.В. Иванова, отправной точкой международного сотрудничества в рассматриваемой сфере стала Африка: «впервые вопрос о необходимости цен-

¹ Причины конфликтов и содействие обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке. Доклад Генерального секретаря. 13 апреля 1998 г. // A/52/871-S/1998/318. П. 10.

² См. подробнее об истории вопроса: Всеобъемлющее исследование по вопросам прав человека, относящимся к лицам, перемещенным внутри страны. Подготовлено представителем Генерального секретаря г-ном Ф.М. Денгом во исполнение резолюции 1992/73 Комиссии по правам человека // Приложение к Записке Генерального секретаря. 21 января 1993 г. // E/CN.4/1993/35. П. 1–8.

трализованного и организованного предоставления помощи ООН лицам, перемещенным внутри страны (ЛПВС), был рассмотрен на Международной конференции по вопросу о бедственном положении беженцев, репатриантов и перемещенных лиц в Африке, состоявшейся в Осло 22–24 августа 1988 г.»¹ Темами обсуждения стали, в том числе причины перемещения, особые потребности перемещенных лиц, оказание помощи последним и принявшим их государствам. По итогам конференции были приняты Декларация и План действий.

Концептуально, в рамках ООН усиление озабоченности мирового сообщества проблемами внутреннего перемещения привело, в частности, к назначению в 1992 г. Генеральным секретарем ООН, действовавшим по просьбе Комиссии по правам человека, Представителя по вопросу о перемещенных внутри страны лицах² «для изучения причин и последствий перемещений лиц внутри страны, статуса перемещенных внутри страны лиц с точки зрения международного права, степени охвата этих лиц положениями действующих международных институциональных соглашений и путей предоставления им более эффективной защиты и помощи, в том числе посредством диалога с правительствами и другими соответствующими сторонами»³. Промежуточным результатом работы Представителя Генерального секретаря стал документ «Подборка и анализ правовых норм» 1996 г., а конечным итогом – Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (далее – Руководящие принципы)⁴.

¹ *Иванов Д.В.* Международное сотрудничество государств в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны // Московский журнал международного права. – 2011. – № 1 (81). – С. 15.

² В 2004 г. преобразован в Специального докладчика по правам человека лиц, перемещенных внутри страны.

³ Пояснительные замечания к Руководящим принципам // E/CN.4/1998/53/Add.2. П. 2.

⁴ См.: Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. 17 февраля 1998 г. // E/CN.4/1998/53/Add.2.

В настоящее время Руководящие принципы рассматриваются как отражение и развитие положений международного права прав человека и международного гуманитарного права применительно к потребностям перемещенных лиц и признаются государствами важной международной основой защиты ВПЛ¹. Они призваны служить руководством для государств, на территории которых имеет место перемещение, организаций, прежде всего гуманитарных, оказывающих помощь в ситуации перемещения, и других органов, учреждений, лиц в их отношении с лицами, перемещенными внутри страны.

30 принципов сгруппированы в шесть разделов, касающихся базовых положений о внутреннем перемещении, защиты от перемещения, защиты во время перемещения, гуманитарной помощи и возвращения. Руководящие принципы исходят из доктрины суверенитета государств как ответственности.

Согласно Рекомендациям, перемещенными внутри лицами считаются лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ².

Особое правовое внимание к ВПЛ объясняется тем, что, как было отмечено в Докладе Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, «хотя внутренне перемещенные лица, возмож-

¹ См.: Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Вальтера Келина. 5 января 2010 г. // A/HRC/13/21. Пп. 10-11; Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г., резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 60/1. П. 132.

² Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. 17 февраля 1998 г. // E/CN.4/1998/53/Add.2. П. 2.

но, и не всегда оказываются в более худшем положении по сравнению с перемещенной частью населения, они нуждаются в особой защите и помощи, поскольку перемещение создает конкретные потребности и факторы уязвимости, с которыми остальные лица не сталкиваются»¹.

Тогда как во многом проблемы, с которыми сталкиваются ВПЛ, аналогичны тем, которые испытывают беженцы, международно-правовой ответ на них пока остается значительно более скромным. В этой связи необходимо отметить два документа, ставших первыми международными договорами регионального уровня, в которых закреплены юридические обязательства государств по защите ВПЛ и оказанию им помощи. Показательно, что оба договора были приняты в Африке – на континенте, особенно страдающем от проблем внутреннего перемещения. Речь идет о Протоколе о защите и помощи лицам, перемещенным внутри страны, к Пакту о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер 2006 г. (далее Протокол 2006 г.; вступил в силу в 2008 г.) и Конвенции о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи 2009 г. (Кампальская конвенция; дата вступления в силу – 06 декабря 2012 г.).

Протокол 2006 г. был подписан одиннадцатью государствами района Великих озер², лишь в двух из которых (Замбии и Танзании) не было войны за последние двадцать лет. И если на Африку приходится примерно половина всех перемещенных лиц мира, то на этот регион – примерно половина всех перемещенных лиц в Африке. Протокол к Пакту 2006 г. породил большие надежды на смягчение, если не решение, сложившейся ситуации. Он интересен с нескольких

¹ Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Вальтера Келина. 5 января 2010 г. // A/HRC/13/21. П. 53.

² Ангола, Бурунди, Демократическая Республика Конго, Замбия, Кения, Конго, Руанда, Судан, Танзания, Уганда, Центральноафриканская Республика.

позиций. Во-первых, этот документ является одним из элементов комплексного подхода к региональному примирению и прогрессу, что увеличивает шансы достижения долгосрочных решений. Во-вторых, Протокол 2006 г. стал «уникальной моделью правотворчества в международном праве»¹, поскольку он обязывает имплементировать Руководящие принципы в законодательство государств-участников, преобразуя, тем самым, «мягкое право» в юридические обязательства (п. 3 ст. 6 Протокола). В-третьих, согласно п. 2 ст. 6 Протокола 2006 г. государства-участники принимают Пояснения к Руководящим принципам в качестве источника толкования Руководящих принципов как части Протокола 2006 г.

Фундаментальный успех согласования Пакта и Протокола является, на наш взгляд, логичным развитием усилий субрегиональных организаций в Африке, активных в широком круге вопросов. В рассматриваемой сфере можно упомянуть действия ЭКОВАС в Сьерра-Леоне, Кот-д'Ивуаре, Либерии, САДК – в ЮАР, ИГАД (совместно с ООН) – в Судане².

Кампальская конвенция 2009 г. является первым договорным актом по проблемам внутреннего перемещения, охватившим целый континент. Принятие этого документа было с воодушевлением воспринято правозащитными организациями, включая различные учреждения ООН, поскольку еще 10 лет назад согласование обязывающего документа по проблемам ВПЛ, особенно в рамках целого континента, представлялось невозможным.

¹ *Menon N.* Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons // <http://www.lse.ac.uk/collections/law/projects/greatlakes/Session%201%20Documentation.pdf> (последнее посещение: 1 февраля 2011 г.). – P. 1.

² См. подробнее: African Union Special Summit of Heads of State And Government on Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons in Africa. – Kampala, Uganda, October 2009. Information note. – P. 5.

По содержанию Кампальская конвенция в целом следует Руководящим принципам 1998 г., хотя предоставляет меньшую защиту от дискриминации, сужая перечень противоправных оснований для проведения различий, и ставит еще, как минимум, два значительных вопроса. Первый касается ответственности за нарушение обязательств из Конвенции, ибо механизм имплементации практически отсутствует. Второй – статуса негосударственных образований, в особенности их ответственности, применительно к обязательствам из данной Конвенции.

Концептуально, Кампальская конвенция проводит в жизнь доктрину «суверенитета как ответственности»: в ней подчеркивается, где не действует одно государство, должен действовать Африканский Союз. Подписание Конвенции усиливает осознание государствами связи между миром, безопасностью, развитием и судьбой лиц, перемещенных внутри страны, неоднократно подчеркнутую в рамках международных организаций и академических исследований¹.

Контрольные вопросы

1. Какие виды вынужденных мигрантов вам известны?
2. Дайте характеристику международно-правового статуса беженцев.
3. В чем особенность международных договоров по проблемам беженцев на региональном уровне?

¹ См., напр.: *Kälin W.* The Great Lakes Protocol on Internally Displaced Persons: Responses and Challenges. 27 September 2007 // http://www.brookings.edu/speeches/2007/0927_africa_kalin.aspx (последнее посещение: 13 сентября 2011 г.); African Union Special Summit of Heads of State And Government on Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons in Africa. – Kampala, Uganda, October 2009. Information note. – P. 2; *Crisp J.* Forced displacement in Africa: dimensions, difficulties and policy directions // UNHCR. – July 2006. – Research Paper № 126. – P. 17.

4. Кого относят к лицам, перемещенным внутри страны?
5. Какие международных организации вовлечены в решение проблемы внутреннего перемещения?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Как развивалось международное право в части расширения перечня оснований для признания лица беженцем?
2. Каковы современные проблемы реализации принципа невысылки?
3. В чем состоят успехи и нерешенные проблемы внутреннего перемещения лиц в Африке?
4. Как решается проблема внутреннего перемещения в различных региональных организациях?
5. Охарактеризуйте основы международно-правового статуса жертв торговли людьми.

Ключевые слова: вынужденная миграция, беженец, принцип невысылки, лицо, перемещенное внутри страны, жертва торговли людьми.

Справочные материалы

1. Права человека и беженцы // Права человека. Изложение фактов № 20. Центр по правам человека ООН // <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20ru.pdf>
2. Лица, перемещенные внутри страны: вопросы и ответы. – УВКБ ООН, 2007.

Основная литература

1. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве / Пер. с англ. – М., 1997.

2. *Иванов Д.В.* Беженцы в современном международном праве. – М.: Международные отношения, 2006.
3. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах / Авт.-сост. Л.В. Андриченко, Е.В. Белоусова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Юридическая литература, 1998.
4. *Полян П.* Не по своей воле... История и география принудительных миграций. – М.: Мемориал, Объединенное гуманитарное издательство, 2001.
5. *Goodwin-Gill G.S., McAdam J.* The refugee in international law. – 3rd ed. – Oxford: Oxford University Press, 2007.
6. *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / Ed. R. by Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald.* – T.M.C. Asser Press, 2007.
7. *Migration and international legal norms / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail.* – The Hague: Asser Press, 2003.
8. *Plender R.* International migration law. – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

Темы докладов и выпускных работ

1. Развитие международно-правового статуса беженцев за 60 лет с момента принятия Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г.
2. Новейшие проблемы международно-правового регулирования статуса беженцев.
3. Формирование международно-правового регулирования вынужденного перемещения.
4. Международно-правовые проблемы защиты лиц, перемещенных внутри страны.
5. Международно-правовой статус лиц, перемещенных внутри страны.
6. Содержание и значение Кампальской конвенции Африканского Союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи 2009 г.

7. Содержание и значение Протокола о защите и помощи лицам, перемещенным внутри страны, к Пакту о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер 2006 г.

8. Понятие и значение кластерного (секторного) подхода к регулированию проблем лиц, перемещенных внутри страны.

9. Вынужденная миграция: категории российского законодательства («политическое убежище», «вынужденный переселенец» и др.) и международное право.

10. Лица, перемещенные внутри страны, и международное право (на примере какого-либо региона).

11. Новые категории вынужденных мигрантов: жертвы пыток, торговли людьми.

4.3. Незаконная миграция

Под незаконной миграцией понимается трансграничное перемещение людей, осуществляемое с нарушением законодательства соответствующих государств по вопросам въезда, пребывания и/или выезда. Количественные параметры незаконной миграции определить крайне проблематично, так как используются исключительно косвенные показатели, как например: количество отказов в выдаче виз и иных документов, необходимых для въезда, количество запретов на въезд, выданных на границе, данные о депортации, выдворении, высылке. А также, в меньшей степени, опросы и обследования. Поэтому оценки в отношении одной и той же территории могут варьироваться более, чем в пять раз.

Существование незаконной миграции обусловлено объективно: главной причиной незаконной миграции является несоответствие законодательства о въезде, пребывании, выезде иностранцев потребностям рынка труда. Этот тезис подтверждается тем, что при ужесточении правил въезда объемы незаконной миграции лишь увеличиваются, а облег-

чение процедуры въезда не влечет за собой увеличения потоков незаконных мигрантов.

В структуре незаконной миграции можно выделить два блока: собственно незаконная (или – для терминологического удобства – нелегальная) миграция и незаконная миграция как часть организованной преступности, что включает незаконный ввоз мигрантов и торговлю людьми, особенно женщинами и детьми. Соответственно, в первом случае акцент делается на предотвращении незаконного въезда и личной ответственности незаконных мигрантов, а во втором случае – на борьбе с организованной преступностью через привлечение к ответственности организаторов и на защите жертв.

4.3.1. Нелегальная миграция

Нелегальная миграция определяется по законодательству соответствующего государства, но в общих чертах она имеет место в трех ситуациях: при незаконном въезде, при законном въезде, но незаконном пребывании, например, по окончании действия визы, и при законном въезде, законном пребывании, но нарушении правил пребывания, например, занятие оплачиваемой деятельностью без соответствующего разрешения.

Международно-правовые средства в борьбе с нелегальной миграцией используются для ее предотвращения, как например, оперативное сотрудничество на границах, совместное их патрулирование, или для ее прекращения, чему служат, в том числе соглашения о реадмиссии.

4.3.2. Торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов

Незаконный ввоз мигрантов, согласно ст. 3 Протокола 2000 г. против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и

воздуху, дополняющему Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, представляет собой обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо государство любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории. При этом наказуемым объявляется как незаконный ввоз мигрантов, так и создание условий для него, например, путем изготовления поддельных документов, или предоставление незаконных средств для пребывания на территории государства, равно как покушение, соучастие организация или руководство подобными деяниями (ст. 6).

Конвенции МОТ подтверждают необходимость установления санкций за незаконный ввоз мигрантов: «всякое лицо, способствующее тайной или незаконной миграции, подлежит соответствующему наказанию» (Конвенция 97 о трудящихся-мигрантах 1949 г.); должны предусматриваться меры административного, гражданского и уголовного наказания в отношении организации миграции с целью получения работы (Конвенция 143 о злоупотреблении в области миграции и об обеспечении равных возможностей и обращения 1975 г.).

Важным элементом международно-правового противодействия незаконному ввозу мигрантов является сотрудничество по пограничным вопросам.

Торговля людьми является современной формой рабства, цели которой постоянно разнообразятся. К ним относятся, например: участие в войне, сексуальное использование детей, домашний труд и прочее. Согласно данным Управления ООН по наркотикам и преступности 2008 г., в торговле людьми 127 государств были задействованы в качестве поставщиков, 98 – государств транзита и 137 – государств назначения, из чего можно сделать вывод, что абсолютное большинство государств затронуты этим явлением и выступают часто в нескольких ипостасях по отношению к этому явлению.

Протокол 2000 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности определяет торговлю людьми как осуществление в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получения людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо (ст. 3).

Если при нелегальной миграции или незаконном ввозе мигрантов, незаконно находящиеся на территории государств люди привлекаются к ответственности, то при торговле людьми они являются жертвами и подлежат реабилитации.

Контрольные вопросы

1. Что понимают под незаконной миграцией?
2. Каковы основные источники международного права в сфере противодействия и борьбы с незаконной миграцией?
3. В чем состоит некоторое различие ответственности за нелегальную миграцию и незаконный ввоз мигрантов, торговлю людьми?
4. В чем состоят международно-правовые основы борьбы с незаконным ввозом мигрантов?
5. В чем состоят международно-правовые основы борьбы с торговлей людьми?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Выявите взаимосвязь между незаконной миграцией, рынком труда принимающего государства и условиями въезда в страну приема.

2. Каково значение соглашений о реадмиссии в борьбе с незаконной миграцией?

3. Каково значение информационного обмена и создания совместных баз данных для борьбы с незаконной миграцией?

4. Проследите формирование системы международно-правовых инструментов противодействия и борьбы с торговлей людьми.

5. Сопоставьте универсальные и региональные договоры по борьбе с торговлей людьми. Какие из них являются более востребованными на практике? Почему?

Ключевые слова: незаконная миграция, нелегальная миграция, нелегальный мигрант, незаконный ввоз мигрантов, торговля людьми, реадмиссия, жертва торговли людьми.

Справочные материалы

1. Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми: Сб. док-тов / Сост. В.С. Овчинский. – М.: Инфра-М, 2004.

Основная литература

1. *Гусов К.Н., Лютов Н.Л.* Международное трудовое право: Учебник. – М.: Проспект, 2012.

2. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.

3. *Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В.* Нелегальная миграция в Россию. – М.: Academia, 2000.

4. *Подшивалов В.Б.* Незаконная миграция: международно-правовые проблемы: Монография. – Иркутск: ИОГНИУ «Институт законодательства и правовой информации, 2006.

5. *Прудникова Т.А., Самойлов В.Д., Акимова С.А., Сокольцова О.Е.* Правонарушения в сфере миграции. – М.: Юнити-Дана,

Закон и право, 2010. Сер. Учебный курс «Деятельность Федеральной миграционной службы».

6. Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights / Ed. by M. Kupiszewski, H. Mattila. – IOM, 2008.

7. *Cholewinski R.* Irregular Migration and Mixed Flows. World Migration 2010: Background Paper. – IOM, 2010.

8. International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / Ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. – T.M.C. Asser Press, 2007.

9. World Migration Report 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move. – IOM, 2003.

10. World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change. – IOM, 2010.

Темы докладов и выпускных работ

1. Понятие нелегальной миграции и международно-правовые способы ее предотвращения и борьбы с ней.

2. Терминология в области незаконной миграции («незаконная миграция», «нелегальная миграция», «мигранты с неурегулированным статусом», «мигранты без документов» и др.).

3. Основы международно-правового противодействия незаконной миграции: сопоставление эффективности инструментов универсального, регионального и двустороннего уровня.

4. Основы международно-правового противодействия незаконной миграции на универсальном уровне.

5. Основы международно-правового противодействия незаконной миграции на региональном уровне (на примере одной из организаций).

6. Международно-правовые и национальные средства борьбы с незаконным ввозом мигрантов.

7. Международно-правовые и национальные средства борьбы с торговлей людьми.

8. Соглашения о реадмиссии как инструмент борьбы с незаконной миграцией.

9. Практика применения соглашений о реадмиссии Европейским Союзом.

10. Практика применения соглашений о реадмиссии Россией.

11. Статус жертв торговли людьми по международному и национальному праву (на примере любого государства).

12. Правовые формы сотрудничества Федеральной миграционной службы с правоохранительными органами зарубежных государств по вопросам предотвращения и борьбы с незаконной миграцией.

4.4. Иные виды миграции

4.4.1. Миграция с целью воссоединения семьи

После окончания Второй мировой войны, когда европейские страны нуждались в рабочей силе для восстановления своих разрушенных экономик, трудовая миграция всячески поощрялась. Кризис 70-х гг. XX в. радикально изменил ситуацию. Программы въезда рабочих были свернуты, а законодательство о въезде ужесточено. В результате для миграции стали все чаще использоваться иные основания, и одним из самых распространенных стало притязание на воссоединение семьи, а обжалование нарушений ст. 8 Европейской Конвенции по правам человека, гарантирующей право на семейную жизнь, стало наиболее применяемым в делах о миграции в Европе.

В деле Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Великобритании 1985 г. Европейский Суд по правам человека подтвердил отсутствие общего права иностранца въезжать, проживать или оставаться в определенной стране, указав, что утверждение, что каждое государство должно быть открыто

для семьи, имеющей с ним связь, эквивалентно выводу о наличии в Конвенции права выбирать государство, где будет жить семья. Однако государство должно принимать во внимание риск разделения семьи, выражающийся чаще всего в невозможности всем членам семьи следовать за депортируемым лицом. Такую же позицию занимает и Управление Верховного комиссара по делам беженцев.

Понятие семьи в международном праве отсутствует. Международные договоры чаще оперируют словосочетанием «члены семьи», к которым относят, как правило, супругов и несовершеннолетних детей.

Право на воссоединение семьи было напрямую сформулировано в качестве права человека в двух документах: Конвенции о правах ребенка 1989 г. и Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. Косвенно же это право можно вывести из Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. Пакт содержит запрет на вмешательство в частную и семейную жизнь человека (ч. 1 ст. 17) и признает, что семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны государства (ч. 1 ст. 23). Примечательно, что эти права сформулированы безотносительно признака гражданства – как права человека, а не гражданина.

Основным условием воссоединения является урегулированность статуса принципала-спонсора, под которым понимается тот человек, к которому семья присоединяется.

Особое значение право на воссоединение семьи приобретает при угрозе высылки лица. На уровне Совета Европы были разработаны Рекомендации Комитета министров (2002 г.) об эффективной защите от выдворения членов семей, предусматривающие в том числе обязательный учет интересов детей и право на апелляцию.

Примечательно, что организации гуманитарной направленности, как Совет Европы, рассматривают воссоединение

семьи с правозащитных позиций и как меру по интеграции мигрантов, а организации экономической интеграции, как ЕС, как меру, способствующую стабильности экономической активности лиц. Последнее рассмотрено в параграфе о Европейском Союзе настоящего пособия.

4.4.2. Академическая миграция

Академическая миграция (академическая мобильность, образовательная миграция, миграция высококвалифицированных кадров) может быть рассмотрена с двух сторон: как миграция образовательная, то есть включающая академическую мобильность студентов, преподавателей и ученых, и как миграция трудовая, миграция высококвалифицированных кадров, ведь ученые, особенно ученые естественнонаучных и инженерных специальностей – это часть рынка труда.

Само понятие «высококвалифицированные мигранты» увязывается с определенным уровнем образования¹: обобщая Международную стандартную классификацию образования, разработанную ЮНЕСКО и действующую ныне в редакции 2011 г., говорят о трех ступенях образования. Первая охватывает срок обучения от 0 до 8 лет включительно, вторая – от 9 до 12 лет включительно, третья – 13 лет и более. По российским реалиям, три ступени соответствуют основному общему образованию (первая ступень), полное среднее и среднее специальное (вторая ступень), неполное высшее, т. е. три полных года высшего профессионального образования, и далее (третья ступень). К высококвалифицированным мигрантам относятся люди второй и, безусловно, третьей ступени образования.

¹ См., напр.: *Adams R.H. (Jr.). International Migration, Remittances, and the Brain Drain. A Study of 24 Labor-Exporting Countries. The World Bank. Poverty Reduction and Economic Management Network. Poverty Reduction Group. June 2003. – P. 1.*

Некоторые исследователи говорят о том, что мигранты в среднем образованны. Так например, 67% мигрантов, прибывающих в США, имеют образование второй степени и выше. Среди прибывающих в страны ОЭСР таких людей порядка 88%¹. И обычно мигранты более образованны, чем средний житель страны их происхождения². Причем различие бывает весьма резким: средняя продолжительность полученного образования мигрантом из Африки составляет 15,4 года против 4,6 у среднего африканца в Африке, для выходцев из Южной Америки эти числа составляют 12,5 и 5,9, для азиатов – 14,4 и 5,8, соответственно³. С другой стороны, высококвалифицированные мигранты с третьей степенью образования обычно составляют небольшую долю высококвалифицированного населения своих стран, из чего бывают и исключения, о которых ниже.

Особенностью академической миграции является ее более широкая мотивация, нежели просто стремление к повышению уровня жизни. Для ученых, помимо материальной оценки их способностей и знаний, большое значение при принятии решения о переезде имеют такие факторы как возможность ведения профессиональной деятельности и профессионального роста, наличие технических условий для работы (дорогостоящего оборудования, реактивов и проч.), научной инфраструктуры и круга узкоспециального общения и т. д.⁴.

¹ Adams R.H. (Jr.). International Migration, Remittances, and the Brain Drain. A Study of 24 Labor-Exporting Countries. The World Bank. Poverty Reduction and Economic Management Network. Poverty Reduction Group. June 2003. – P. 3. Хотя есть и прямо противоположные точки зрения. См., напр.: Cerna L. Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis // International Migration Papers. – 2010. – № 99.

² Ibid. – P. 3.

³ Цапенко И.П. Интеллектуальная миграция в развитых странах // Наука. Инновации. Образование. – М.: Знак, 2008. – Вып. 4. – С. 125.

⁴ См.: там же. – С. 131.

Миграция специалистов не так подвержена кризисным явлениям в экономике, поскольку часто направлена на приоритетные сферы, поддерживаемые государством. Наиболее популярными и значимыми в настоящее время являются высокие и информационные технологии, биотехнологии, инженерные науки и подобное¹.

Основными центрами притяжения высококвалифицированных кадров являются США, страны ОЭСР и Персидского залива. Однако по странам Персидского залива нет достаточных для анализа данных².

В рамках академической миграции следует отдельно остановиться на понятиях утечки умов, циркуляции и растраты умов.

Термин «утечка умов» (англ. *brain drain*) был впервые употреблен в 1962 г. в докладе Британского Королевского общества по отношению к миграции ученых, инженеров и техников в США³. Уже в 1968 г. ЮНЕСКО признала, что утечка умов представляет национальный и международный интерес⁴.

Под утечкой умов понимается не любой отток высококлассных специалистов, а составляющий более десяти процентов от доли людей с третьей ступенью образования в соответствующем государстве⁵. Как правило, речь идет не о

¹ См.: *Cerna L.* Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis // *International Migration Papers*. – 2010. – № 99.

² См.: *Adams R.H. (Jr.)*. *International Migration, Remittances, and the Brain Drain. A Study of 24 Labor-Exporting Countries*. The World Bank. Poverty Reduction and Economic Management Network. Poverty Reduction Group. June 2003. – P. 7.

³ См.: *Чеченкина Т.В., Семенова Н.Н.* Мировой опыт решения проблем научно-технической миграции и участия диаспоры в международном сотрудничестве странах // *Наука. Инновации. Образование*. – М.: Знак, 2008. – Вып. 4.

⁴ См.: там же.

⁵ См.: *Adams R.H. (Jr.)*. *International Migration, Remittances, and the Brain Drain. A Study of 24 Labor-Exporting Countries*. The World Bank. Poverty Reduction and Economic Management Network. Poverty Reduction Group. June 2003. – P. 1.

временном выезде за рубеж, а об эмиграции. Отток человеческого капитала наносит несоизмеримо больший вред странам происхождения, чем отток капитала финансового и любого другого фактора производства. Этот вред долгосрочный и стратегический. Прямые потери на вкладе государства в образование и недополучении налогов меркнут перед утратой человеческих умов и энергии, которые только и способны выводить свои страны на качественно новый уровень развития, независимо от того, идет ли речь о развитых или развивающихся государствах. Показательным может быть сравнение эмиграционного потенциала европейских и американских выпускников: в Европе 33% выпускников хотели бы уехать за рубеж, вернуться впоследствии – 13%; среди американских выпускников уехать хотели бы лишь 18%, а вернуться – 52%¹. Данные по России составляют 10 и 35 процентов, соответственно².

Российские авторы Н.С. Агамова и А.Г. Аллахвердян выделяют в утечке умов XX в. *три этапа* в зависимости от национального состава эмигрировавших ученых³. Первый этап – это 50-е – первая половина 60-х гг. XX в., когда основным направлением утечки умов являлся путь из разрушенной Второй мировой войной Европы в Америку. В этот период, каждый пятый уехавший со своей родины ученый был британцем, каждый десятый – немцем.

Второй этап связан с процессом деколонизации. Он продолжался с конца 60-х до начала – середины 80-х гг. XX в.

¹ *Цапенко И.П.* Интеллектуальная миграция в развитых странах // Наука. Инновации. Образование. – М.: Знак, 2008. – Вып. 4. – С. 131.

² *Леденева Л.И.* Утечка молодых умов: миграционные вызовы построению в России инновационной экономики // Рабочие мат-лы Всероссийской научной конференции «Наука и власть: проблема коммуникаций». Отделение общественных наук РАН, ИНИОН РАН (Москва, 26 сентября 2008 г.). – М., 2008.

³ *Агамова Н.С., Аллахвердян А.Г.* Утечка умов из России: причины и масштабы // Российский химический журнал. – 2007. – Т. LI. – № 3.

Доля выходцев из развивающихся стран возросла с 33% в 1956 г. до 52% в 1967 г. и в 1970-е гг. составила 70–80% от всего объема высокоинтеллектуальных мигрантов.

На третьем этапе, начавшемся в 1980-х гг. к утечке умов присоединились представители стран социалистического блока. Соотношение между восточноевропейцами, западноевропейцами и эмигрантами из развивающихся стран составило 11: 24: 44.

Утечка умов для государства имеет, как правило, одну из двух сторон: составляет либо блок вопросов отбора необходимых для экономики кадров (для государств приема), либо проблему возвращения ученых из-за рубежа (для государств происхождения).

Отбор (или, иначе, селективная политика государства) может включать такие меры, как гибкая система квот для работников дефицитных специальностей в отношении временной работы (как в США или Великобритании); упрощенная процедура найма конкретных специалистов (как во Франции или Ирландии); предоставление выпускникам вузов возможности остаться для начала (а зачастую, уже продолжения) трудовой деятельности)¹.

Проблема возвращения может решаться усилением привлекательности инновационных секторов для молодых ученых (как в Австрии – путем выделения специальных стипендий, в Голландии – адресным поддержанием тысячи молодых специалистов); созданием инфраструктуры в сфере приоритетных научных исследований (как в отношении биотехнологий делается в Испании, Германии, Сколково в России); содействием переселению ученых и предоставлением им налоговых льгот². Необходимо отметить, что наибольшие шансы дают государству комплексные решения, ибо исключительно повышение заработной платы, всех форм материаль-

¹ *Цапенко И.П.* Интеллектуальная миграция в развитых странах // Наука. Инновации. Образование. – М.: Знак, 2008. – Вып. 4. – С. 144.

² Там же.

ного вознаграждения не имеют решающего значения для возврата ученых, что подтверждает опыт таких стран, как Южная Корея, Индия¹.

Огромное и самостоятельное значение для решения проблемы утечки умов и предотвращения ее имеет сектор высшего образования, например, Болонский процесс.

Циркуляция умов – это концепция, родившаяся в западных странах в ответ на обвинения их на сознательную эксплуатацию и присвоение интеллектуального потенциала государств развивающихся и экономически уязвимых. Суть ее заключается, по сути, в преувеличении значения обратного движения ученых, с глобального Севера на глобальный Юг, которое, безусловно, имеет место. Интеллектуальные кадры развитых государств едут в развивающиеся, например, в качестве работников транснациональных корпораций для установления на местах своих более высоких стандартов в различных областях, помогая таким образом, в том числе, и национальному строительству соответствующих институтов и кадров. К циркуляции также относят взаимодействие государств происхождения с диаспорами за рубежом, когда результатом такого сотрудничества становится, например, создание совместных предприятий выходцами и собственно гражданами соответствующих государств, как это имеет место между Индией и Китаем, с одной стороны, и соответствующими диаспорами – с другой.

Однако следует признать, что объем движения с Севера на Юг не сопоставим с обратным ни в количественном, ни в качественном отношении, поскольку, если получают развитые государства представителей естественных и фундаментальных наук, «посылают» они чаще гуманитариев, управленцев.

Под **растратой умов** понимают трудоустройство высококвалифицированного специалиста, которое не соответ-

¹ См.: Фен В., Чуньчан Х. КНР: особенности миграции высококвалифицированных специалистов // Человек и труд. – 2007. – № 7.

ствует его (ее) уровню квалификации и/или образования, а в худших случаях вообще с ними не связано. В России проблема эта была максимально обострена на национальном уровне в начале 90-х гг. XX в., когда ради прокормления своих семей большое число инженеров и проч. ушли в торговлю. В мировом масштабе эта проблеме существует, поставлена, но практически не исследована.

4.4.3. Эпизодическая миграция

В качестве международно-правовых мер регулирования эпизодической миграции (туризма) чаще всего выступают поддержание или облегчение визового режима допуска лиц на территорию государства или установление безвизового режима.

4.4.3.1. Понятие и значение виз

Визы считаются центральным элементом предварительного контроля государства за въездом иностранцев. В определениях понятия «*виза*» существенными являются два элемента: во-первых, виза – это решение компетентного государственного органа, во-вторых, виза – это решение относительно, как минимум, проезда к территории государства. Третьим элементом, который также чаще всего выделяется, является рекомендательный характер визы как решения о допуске на территорию.

Виза выражает признание государством лица, ходатайствующего о въезде, благонадежным¹. Моменты завершения

¹ См.: Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков: В 3 т. Международная организация по миграции, 2006. – Т. 3. Разд. 3.1. – С. 24; A guide to Japanese visas // http://www.mofa.go.jp/j_info/visit/visa/01.html (последнее посещение: 21 августа 2006 г.).

проверки благонадежности, выдачи визы и въезда в страну зачастую не совпадают. В этой связи представляется целесообразным условно выделить *одно- и двухступенчатую системы допуска* лиц на территорию государства в зависимости от того, когда проверка завершается¹. Это позволяет конкретизировать роль виз и уяснить особенности их правовых определений, которые можно найти в законодательстве многих государств, а также в международных договорах.

Одноступенчатая система предполагает завершение проверок на стадии принятия решения о выдаче визы, и в этом случае обладание визой дает именно право на въезд. Это редкая система существует, например, в Австралии. Согласно Закону о миграции этой страны 1958 г., виза дает право предстать на границе, въехать и оставаться на территории Австралии определенный или неопределенный срок, указанный в визе (пп. а и в ч. 1 ст. 29 Закона)². Таким образом, виза – это единственный документ, используемый как разрешение на въезд и пребывание в Австралии³.

Другой пример визы как безусловного разрешения на въезд дает законодательство Туркменистана. Согласно ч. 2 ст. 1 Закона Туркменистана о миграции 2005 г. виза – это «специальная отметка ... в паспорте или другом заменяющем его проездном документе иностранного гражданина, лица без гражданства, признанном Туркменистаном, разрешающая въезд в Туркменистан...»⁴.

¹ См.: Киселева Е.В. Понятие и назначение виз // Киселева Е.В. Международно-правовые предпосылки установления безвизового режима между Российской Федерацией и Европейским Союзом: Дис. ... к.ю.н. – М., 2007. – С. 70–73.

² Migration Act, 1958 // http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ma1958118 (последнее посещение: 1 июня 2007 г.).

³ См.: International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002. – P. 20.

⁴ Закон Туркменистана о миграции от 7 декабря 2005 г. // Нейтральный Туркменистан, 21.12.2005 г. <http://www.turkmenistan.gov.tm/country/zakon/zakon-59.html> (последнее посещение: 20 августа 2006 г.).

Наиболее распространенной является *двухступенчатая система*, при которой проверка оканчивается на границе решением миграционного служащего. Такая система имеет *две разновидности*. При первой виза является одним из условий въезда. При второй виза является одним из условий выдачи разрешения на въезд. Критерием разделения является форма итогового решения о допуске: устного в первом случае и письменного во втором. В любом случае, виза является лишь рекомендацией о допуске лица на территорию государства.

Первая разновидность действует, например, в Европейском Союзе еще с принятия Регламента Совета № 1683/95 от 29 мая 1995 г., установившего единую форму виз: *виза* – это разрешение или решение, выданное или принятое государством-членом, которое необходимо для въезда на его территорию с целью пребывания на территории данного государства-члена или нескольких государств-членов на срок не более 3 месяцев, либо для транзита через территорию или транзитную зону аэропорта данного государства или нескольких государств¹. Общая консульская инструкция в редакции 2005 г. уточняла, что виза дает иностранцам право предстать на внешней границе государства и запросить транзит или пребывание (в зависимости от типа визы) при условии, что для этого соблюдены прочие требования, предъявляемые к транзиту или пребыванию. «Простое обладание единой визой не дает автоматического права на въезд»².

¹ Art. 5 Council Regulation (EC) № 1683/95 of 29 May 1995 laying down a uniform format for visas // OJ L 164, 14.7.1995. – P. 1–4. Идентичное определение содержится в Art. 2 Council Regulation (EC) № 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement // OJ L 081, 21.03.2001. – P. 1-7.

² Para. 2.1. Uniform visas. Common consular instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts // OJ C 326, 22.12.2005. – P. 1–149. Ныне в данном аспекте действует Визовый кодекс 2009 г.

В таких государствах, как Япония, Новая Зеландия действует иная система. Виза является лишь одним из условий выдачи разрешения на въезд.

В Новой Зеландии виза дает право своему обладателю предстать на границе, где в паспорт проставляется отдельное разрешение на въезд (entry permit)¹.

В Японии, в соответствии с Законом об иммиграционном контроле и признании беженцев 1951 г. (в ред. 2006 г.)², наличие визы является одним из условий выдачи «разрешения на высадку» (landing permission), которое представляет собой штамп-вклейку в паспорт. Только разрешение на высадку дает право въезда в страну.

В Российской Федерации действует первая разновидность двухступенчатой системы допуска на территорию государства. Ст. 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» 1996 г.³ (далее – ФЗ о порядке въезда 1996 г.) устанавливает, что иностранные граждане (ч. 1 ст. 24) и лица без гражданства (ч. 2 ст. 24) могут въезжать в РФ по действительным документам, удостоверяющим личность, при наличии визы, однако въезд им может быть не разрешен по основаниям, предусмотренным ФЗ о порядке въезда 1996 г. (п. 5 ст. 24). Такие основания перечислены в статьях 26 и 27 данного закона. При этом следует признать несовершеннополнолетие визы, данное в ст. 25.1 ФЗ о порядке въезда 1996 г., согласно которому виза – это выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую

¹ См.: International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002. – P. 21.

² Immigration Control and Refugee Recognition Act, 1951 // Cabinet order № 319, 1951 (as amended by the Law № 43, 2006) // <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/information/icrr-01.html> (последнее посещение: 21 августа 2006 г.).

³ СЗ РФ, 1996, № 34, ст. 4029; 1998, № 30, ст. 3606; 2003, № 2, ст. 159.

Федерацию и транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве. Буквальное толкование определения позволяет отнести РФ к государствам с одноступенчатой системой допуска, что неверно.

Какие же *правомочия* дает виза?

▪ Предстать на границе для получения разрешения (помимо, упомянутых Японии и Новой Зеландии, Великобритания).

▪ Предстать на границе для допуска (государства-участники Шенгенских соглашений, РФ, США).

▪ Въехать на территорию государства (Туркменистан).

▪ Въехать и пребывать на территории государства (Австралия).

Помимо отмеченного, в визе могут быть указаны отдельные права визообладателя, как например, в США право на учебу или работу¹.

В Российской Федерации и Европейском Союзе виза дает условное право на въезд, транзитный проезд через территорию и пребывание.

Как отмечается в сравнительно-правовом исследовании миграционного законодательства и практики, *назначением виз* является установление, регистрация и управомочивание въезжающих лиц, а также предотвращение возможной угрозы безопасности государства путем запрета на въезд нежелательным лицам². Кроме этого, визы снижают загруженность пограничных пунктов пропуска³.

¹ См.: International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002.

² См.: Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков: В 3 т. Международная организация по миграции, 2006. – Т. 1. – Разд.1.4. – С. 6–8.

³ См.: *Christian B.P.* Visa policy, inspection and exit controls: Transatlantic perspectives of migration management // Georgetown Immigration Law Journal. – 1999–2000. – Vol. 14. – P. 216.

Одной из функций виз также является регистрация иностранцев, прибывающих на территорию государства. Для того чтобы иметь наиболее полное представление о последующей деятельности въехавших и, таким образом (как одно из условий), быть в состоянии реагировать на изменения обстановки, например, в области занятости или преступности, и защищать интересы населения, государство ведет учет иностранцев, группируя информацию о них по различным признакам, в том числе с помощью дифференциации виз. Количество *классификаций* виз в разных государствах различно¹.

Наиболее распространенным является подразделение виз на визы для краткосрочного и долгосрочного пребывания². Критерий данного деления *de jure* – срок пребывания на территории, *de facto* же – степень ожидаемой оседлости и наличие цели трудоустройства. Это деление обусловлено тем, что краткосрочные и долгосрочные перемещения населения связаны зачастую с поиском работы с более высоким уровнем дохода, чем в стране происхождения. Поэтому, как верно отмечает профессор М.Л. Энтин, деление виз по длительности пребывания позволяет отделить туристов от рабочих³, в том числе потенциальных (ибо разрешения на работу учитываются самостоятельно). Показательна в этом отношении практика США, где по этому признаку визы объединены в группы, именуемые иммигрантские или неиммигрантские. Визы для долгосрочного пребывания часто именуются видом на жительство (или временным видом на жительство, как, например, в Швеции).

¹ Например, в США действуют 62 вида неиммигрантских виз. См.: Bureau of Consular Affairs, U.S. Department of State. Report of the Visa Office. Tables XV, XVI (A) and (B). – P. 102–110. Цит. по: *Christian B.P.* Op. cit. – P. 216.

² См., напр.: *Butler W.E.* Soviet visa legislation // *Review of Socialist Law.* – 1984. – № 10. – P. 303.

³ *Энтин М.Л.* В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004–2005 годах. – СПб: Россия-Нева, 2006. – С. 250.

В России, согласно Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» 2002 г. (далее ФЗ об иностранцах)¹ в зависимости от длительности пребывания действуют три документа: виза (для временного пребывания, не превышающего 90 суток, ст. 5 ФЗ), разрешение на временное проживание (выдаваемое на 3 года, ст. 6 ФЗ об иностранцах) и вид на жительство (выдаваемый на 5 лет, ст. 8 ФЗ об иностранцах). При этом для въезда действительны виза и вид на жительство. Лицо, обладающее разрешением на временное проживание, должно получить для въезда визу временно проживающего лица².

Отметим иные критерии классификации.

1. По продолжительности предполагаемого нахождения лиц на территории государства выделяются транзитные аэропортовые, транзитные, краткосрочные и долгосрочные визы. Транзитные аэропортовые визы дают право находиться в транзитной зоне аэропорта в случае совершения непрямого перелета из одной страны в другую с посадкой в третьей. Срок пребывания в таком случае ограничен временным промежутком между рейсами, но может быть установлен и максимальный срок. В российском законодательстве транзитных аэропортовых виз не предусмотрено. Транзитные визы дают право на проезд через территорию государства при аналогичных обстоятельствах, но охватывают больший срок, который он не должен превышать, например, 5 дней. В России транзитные визы³ могут выдаваться на срок

¹ СЗ РФ 29.07.2002, № 30, ст. 3032; 30.08.2004, № 35, ст. 360; 08.11.2004, № 45, ст. 4377.

² См.: Ст. 25.8 ФЗ о порядке въезда в РФ 1996 г.; п. 43 Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы, утверждено Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2003 г. № 335 // СЗ РФ. 16 июня 2003 г. № 24. Ст. 2329 (далее – Положение о визах 2003 г.)

³ Предусмотрены главой VI ФЗ о порядке въезда в РФ 1996 г.

не более 3 суток (при следовании воздушным транспортом)¹, не более 10 суток (в целях транзитного проезда или эвакуации)², на срок, необходимый для транзитного проезда по кратчайшему маршруту (при следовании легковым автомобильным транспортом)³. Краткосрочные визы выдаются обычно для пребывания, не превышающего 3 мес. в течение полугода⁴. Долгосрочные визы – свыше 3 мес.⁵.

2. *По месту и процедуре выдачи различают обычные визы и выдаваемые на границе.* Обычные визы представляют собой общее правило. Их выдача относится чаще всего к компетенции дипломатических и консульских представительств, но может затрагивать также полномочия миграционных ведомств. В России визы уполномочены выдавать дипломатические представительства или консульские учреждения Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, представительства Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации, в том числе в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации и его территориальный орган⁶. В государствах-участниках Европейского

¹ П. 39 Положения о визах 2003 г.

² П. 38 Положения о визах 2003 г.

³ П. 40 Положения о визах 2003 г. При этом срок рассчитывается исходя из суточного пробега транспортного средства, равного 500 км.

⁴ П. 28 Положения о визах 2003 г., ст. 10–11 Конвенции о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах.

⁵ Например, виза временно проживающего лица в РФ – на срок 4 мес. П. 1 ст. 25.8 ФЗ о порядке въезда в РФ 1996 г., п. 43 Положения о визах 2003 г. В Европейском Союзе долгосрочные визы относятся к компетенции государств-членов на основании ст. 18 Конвенции о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г.

⁶ П. 4 ст. 25.1 ФЗ о въезде в РФ 1996 г., п. 7 Положения о визах 2003 г.

Союза обычные визы выдаются, как общее правило, консульскими учреждениями или визовыми отделами посольств. На границе визы выдаются в исключительных случаях при разрешительной системе¹ или в качестве общего правила, тем самым представляя собой облегчение визового режима².

3. По форме исполнения бывают визы-вклейки, визы-штампы, электронные визы. Визы-вклейки являются наиболее распространенными. Визы-вклейки и визы-штампы существуют в Японии, где последние используются в дипломатических представительствах с наибольшей визовой нагрузкой, например, в Корейской Народной Республике, Гонконге, на Филиппинах³. Электронные визы (*Electronic Travel Authority* (англ.) – электронное проездное разрешение) выдаются в Австралии для выходцев из стран, не являющихся миграционноопасными. Они не проставляются в паспорте без специального на то запроса⁴.

При любой форме исполнения виза представляет собой отметку, доступную для иммиграционного служащего в целях принятия решения о допуске соответствующего лица на территорию государства⁵.

¹ См.: Часть 2 ст. 25 ФЗ в въезде в РФ 1996 г.; Part II, point 5 Common Manual on external borders // OJ C 313, 16.12.2002; Council Regulation (EC) № 415/2003 of 27 February 2003 on the issue of visas at the border, including the issue of such visas to seamen in transit // OJ L 64, 7.3.2003. – P. 1–97. См. также: *Cholewinski R.* No right of entry: The legal regime on crossing the EU external border // In search of Europe's borders / Ed. by K. Groenendijk, E. Guild and P. Minderhoud. – The Hague: Kluwer Law International, 2003. – P. 127–128.

² Как, например, в отношении граждан России, прибывающих в Индонезию, Камбоджу, Руанду, Того, Эфиопию, на Мадагаскар, Сент-Винсент и Гренадины и т. д.

³ A guide to Japanese visas // http://www.mofa.go.jp/j_info/visit/visa/01.html (последнее посещение: 21 августа 2006 г.).

⁴ См.: International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002. – P. 20.

⁵ См.: Ibid. – P. 29.

Также визы могут классифицироваться по цели пребывания (туристические, учебные, лечебные, рабочие и т. д.), по направлению пересечения границы: визы на въезд и визы на выезд, по количеству разрешаемых въездов: одно-, дву- и многократные, по количеству охватываемых лиц: индивидуальные, групповые.

Указанные классификации обычно комбинируются.

В Российской Федерации законодательно закреплены три способа классификации виз – на виды, категории и разновидности:

– виды: однократная, двукратная и многократная (ст. 25.2 ФЗ о въезде в РФ 1996 г., п. 17 Положения 2003 г.);

– категории (в зависимости от цели въезда): дипломатическая, служебная, обыкновенная, транзитная и виза временно проживающего лица (ч. 1 ст. 25.1. ФЗ о въезде в РФ 1996 г., п. 18 Положения 2003 г.);

– разновидности обыкновенной визы (в зависимости от цели въезда и цели пребывания): частная, деловая, туристическая (в том числе групповая), учебная, рабочая, гуманитарная, на въезд в целях получения убежищ (п. 27 Положения 2003 г.).

Таким образом, виза представляет собой предварительное суждение компетентного должностного лица о том, что ходатайствующее лицо может быть допущено на территорию государства. По законодательству некоторых государств виза отражает дополнительные правомочия, предоставленные ее обладателю. В зависимости от необходимости учета различных критериев государства вводят различные виды виз.

4.4.3.2. Виды упрощения визового режима

Упрощение визового режима может иметь форму полного отказа от виз при сохранении иных форм контроля на границе или введения упрощенных процедур получения виз.

Установление безвизового режима связано, как правило, с отменой виз для краткосрочного пребывания без права на работу или проживание.

Безвизовые режимы могут иметь различное значение для государств, а потому могут устанавливаться для различных целей, различными способами и в разных объемах. Наиболее типичными случаями является создание безвизового режима в контексте общего рынка и/или паспортных союзов или на двусторонней основе для улучшения условий человеческих контактов и туризма. Безвизовый режим устанавливается и при других обстоятельствах.

Интеграционные объединения, как уже было отмечено, предполагают свободу перемещения людей, товаров, услуг и капитала через внутренние границы объединения. На двусторонней основе безвизовые режимы могут предусматриваться специальными соглашениями, соглашениями о туризме, торговле и добрососедстве. В одностороннем порядке визовый режим отменяется как отдельными государствами, так и, в отдельных случаях, объединениями государств.

Прочие случаи охватывают усилия, предпринимаемые в рамках регионального развития по обеспечению свободы передвижения, обязательства в рамках мирного урегулирования, особые отношения, которые устанавливаются между некогда единым, но в рассматриваемый период распавшимся на суверенные государства, образованием, будь то государство (СССР) или колониальная держава (Великобритания, Испания, а также Франция, Португалия).

Интеграционные объединения созданы в различных частях света: в Европе, Америке, Африке, Азии. Как отмечает профессор К. Хейлброннер: «Внутренний рынок не может действовать... если передвижение частных лиц внутри этого рынка затруднено контролем на внутренних границах»¹.

¹ *Hailbronner K. Visa regulations and third-country nationals in EC law // Common Market Law Review. – 1994. – Vol. 31. – № 5. – P. 975.*

«Образование паспортного союза является одним из наиболее эффективных методов расширения свободы передвижения»¹.

И для интеграционных объединений, и для паспортных союзов характерно, что в плане визовых требований присутствуют, как правило, два этапа: создание зоны свободного перемещения только для граждан государств-участников, а затем, при снятии контроля на внутренних границах – и для граждан третьих стран².

В настоящее время в Европе наиболее широким по охвату государств безвизовым пространством является Европейский Союз, в рамках которого действует комплекс Шенгенских достижений.

Однако и до заключения Шенгенских соглашений существовало несколько договорных объединения государств, граждане которых были освобождены от соблюдения формальностей при пересечении государственных границ стран-участниц. Речь идет об Экономическом союзе Бенилюкс, Общей зоне проезда и Северном паспортном союзе.

Северный паспортный союз³ стал предтечей региональных паспортных союзов⁴.

Первые положения о нем были включены в Протокол относительно отмены паспортов для проезда между Данией, Норвегией, Финляндией и Швецией от 14 июля 1952 г., который предусматривал, что граждане могли свободно въезжать и оставаться до 3 мес. на территории любой из догово-

¹ *Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 20.*

² См., напр.: *Ibid.*

³ Государства-участники в настоящее время: Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция.

⁴ См.: *Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 20.*

ривающихся сторон без каких-либо паспортных формальностей¹. Для целей миграционного контроля граждане договаривающихся сторон на территории других договаривающихся сторон более не признавались иностранцами².

Протоколом относительно освобождения граждан Дании, Норвегии, Финляндии и Швеции от требования паспорта и разрешения на проживание на период их проживания в других Северных странах 22 мая 1954 г. было снято временное ограничение³. Первое соглашение – шаг к отмене внутренних границ, второе – приложение к Соглашению об общем рынке рабочей силы (22 мая 1954 г.)⁴, что говорит само за себя.

Соглашением относительно снятия паспортного контроля на государственных границах государств-участников⁵ от 12 июля 1957 г. (с изменениями 1973 и 1979 гг.) паспортный контроль был перенесен на внешние границы Северного Сообщества, а свобода передвижения через межсеверные границы без виз и паспортов была распространена на граждан третьих государств⁶. (Исландия присоединилась к этим соглашениям в 1965 г.⁷)

¹ 198 UNTS 37. См.: *Vested-Hansen J.* Abolition of border controls within the Nordic region and security of residence in Denmark // *Security of residence and expulsions* / Ed. by E. Guild, P. Minderhoud. – London: Kluwer Law International. 2001. – P. 92–93; *Groenendijk K.* Reinstatement of controls at the internal borders of Europe: Why and against whom? // *European Law Journal*. – March 2004. – Vol. 10. – № 2. – P. 151.

² См.: *Turack D.C.* Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 21.

³ См.: *Plender.* Op. cit. – P. 288.

⁴ См.: *Vested-Hansen J.* Op. cit. – P. 93.

⁵ См.: *Turack D.C.* Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 22.

⁶ См.: *Vested-Hansen J.* Op. cit. – P. 93–94, *Plender.* Op. cit. – P. 288, *Groenendijk K.* Op. cit. – P. 151.

⁷ Соглашение 3 ноября 1955 г., Стокгольм. См.: *Plender.* Op. cit. – P. 288.

В рамках Бенилюкс¹ безвизовый режим сложился из нескольких инициатив Бельгии, первоначально на двусторонней основе (в 1945 г. с Великим Герцогством Люксембург², в 1950 г. с Нидерландами³)⁴, а в 1956, 1957 и 1958 гг. Соглашениями о рабочей силе⁵, временным соглашением о рабочей силе⁶ и об Экономическом союзе Бенилюкс⁷, соответственно. Первоначально имевшая отношение лишь к гражданам государств участников, свобода передвижения была распространена на граждан третьих стран с заключением 11 апреля 1960 г. Соглашения относительно переноса контроля за въездом и выездом на внешние границы территории Бенилюкс⁸. Любопытно и уникально, что требование иметь паспорт было отменено для въезда на территорию Бенилюкс и в отношении некоторых иностранцев, прежде всего туристов⁹.

Общая зона передвижения (*Common Travel Area*) создана на основе административных соглашений между Великобри-

¹ Государства-участники: Бельгия, Люксембург и Нидерланды.

² *Goodwin-Gill G.S.* International law and the movement of persons between states. – P. 39. 41 UNTS 265.

³ Там же. 68 UNTS 91.

⁴ См. перечисление всех семи договоров в: *Turack D.C.* Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 23–24.

⁵ 381 UNTS 158. См.: *Turack D.C.* Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 24.

⁶ См.: *Turack D.C.* Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 24.

⁷ Договор об учреждении Экономического союза Бенилюкс, Гаага, 3 февраля 1958 г. // Доступен в справочной правовой системе Консультант-плюс.

⁸ 374 UNTS 3. См.: *Plender R.* International migration law. – Dordrecht; Boston; London, 1988. – P. 275. *Groenendijk K.* Reinstatement of controls at the internal borders of Europe: Why and against whom? // *European Law Journal*. – March 2004. – Vol. 10. – № 2. – P. 151–152.

⁹ См.: *Turack D.C.* Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 26.

танией и Ирландией 1922 и 1952 гг. и отражена в национальном законодательстве двух стран¹. Она включает в себя территорию Великобритании, о-вов Канала (Гернси и Джерси), о-ва Мэн и Республики Ирландии. Профессор Д.С. Турак относит эти договоренности к двусторонним².

В Общей зоне передвижения отсутствует паспортный контроль в отношении граждан Великобритании и Ирландии, однако на граждан третьих стран он распространяется в полной мере³. Исключение составляет позволение вернуться в Великобританию лицу, правомерно въехавшему в нее и совершившему поездку по Общей зоне передвижения, даже если за время поездки разрешение на въезд в Великобританию истекло. Такое разрешение носит краткосрочный характер – как правило, 3 мес., а для тех, кому необходима виза, – 1 мес.⁴.

В отношении визовых вопросов, два государства проводят самостоятельную политику. Поэтому для въезда в каж-

¹ См.: *Ryan B.* The Common Travel Area between Britain and Ireland // *Modern Law Review.* – 2001. – Vol. 64. – Issue 6. – P. 855; *Nicol A.* (QC) The Common travel area // *Security of residence and expulsions* / Ed. by E. Guild, P. Minderhoud. – London: Kluwer Law International, 2001. – P. 83. Подробнее об иммиграционной политике Великобритании см.: *Абашидзе А.Х., Киселева Е.В.* Иммиграционная политика и законодательство Великобритании // *Актуальные проблемы современного международного права: Мат-лы ежегодных межвузовских научно-практических конференций кафедры международного права (9 апреля 2003 г. – 10 апреля 2004 г.)* / Под ред. А.Я. Капустина, А.Х. Абашидзе. – М., 2004. – С. 131–141; *Киселева Е.В.* Особенности иммиграционного права Великобритании // *Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей* / Под ред. д.ю.н., проф., акад. РАЕН и ПАНИ, засл. деятеля науки РФ В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2004. – С. 125–134.

² См.: *Turack D.C.* Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal.* – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 37.

³ См.: *Mac Éinrí P.* The implications for Ireland and the UK arising from the development of recent EU policy on migration // <http://migration.ucc.ie/schengencta.htm> (последнее посещение: 13 апреля 2007 г.).

⁴ См.: *Nicol A.* Op. cit. – P. 85.

дую из стран нужна соответствующая виза. Британская виза не дает права въезда в Ирландию и наоборот¹.

Совет сотрудничества арабских государств Персидского (Арабского) залива (Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, далее Совет сотрудничества залива)² был создан в 1981 г. для регулирования вопросов безопасности, но компетенция его была расширена до создания общего рынка. Вопросы передвижения через границы, однако остались в сфере безопасности³. В 1997 г. была введена упрощенная система проезда по территории Совета, где паспорт был заменен национальными удостоверениями личности. Рассматривался вопрос введения электронных паспортов. Паспортный союз действует на двусторонней основе⁴. Проверки на границах сохранены⁵.

Андское сообщество⁶ было учреждено в качестве субрегиональной организации в 1969 г. для осуществления целей, поставленных, но не реализуемых в рамках Латиноамериканской ассоциации свободной торговли – ЛАСТ (замененной в 1980 г. Латиноамериканской ассоциацией интеграции⁷), т. е. для

¹ См.: Common travel area between Ireland and the United Kingdom // Citizens Information Board // http://www.citizensinformation.ie/categories/moving-country/moving-abroad/freedom-of-movement-within-the-eu/common_travel_area_between_ireland_and_the_UK (последнее посещение: 13 апреля 2007 г.).

² Государства-участники: Саудовская Аравия, Бахрейн, Объединенные Арабские Эмираты, Кувейт, Оман и Катар.

³ Cooperation Council for the Arab States of the Gulf Secretariat General. Areas of cooperation // <http://www.gcc-sg.org/cooperation.html#coop3> (последнее посещение: 16 апреля 2007 г.).

⁴ Cooperation Council for the Arab States of the Gulf Secretariat General. Achievements of the GCC, 2006. – P. 19 // [mhtml:http://www.gcc-sg.org/GCC_Achievements_in_Brief.mht#Security_Cooperation](http://www.gcc-sg.org/GCC_Achievements_in_Brief.mht#Security_Cooperation) (последнее посещение: 16 апреля 2007 г.).

⁵ См.: *Salter M.B.* Op. cit. – P. 113.

⁶ Государства-участники: Боливия, Венесуэла, Колумбия, Перу и Эквадор.

⁷ См.: Энциклопедия международных организаций: В 3-х т. – Т. 1. Международные межправительственные организации / Под ред. Л.Н. Галенской, С.А. Малинина. – СПб: Изд-во юр. ф-та СПб университета, 2003. – С. 150.

создания общего рынка¹. В 2001 г. Андским Советом министров иностранных дел было принято Решение 503 «О признании национальных документов, удостоверяющих личность»², установившее наличие документов, перечисленных по странам в ст. 1 Решения, в качестве единственного условия для проезда и краткосрочного пребывания³ во всех странах субрегиона в туристических целях (т. е. без намерения остаться для постоянного проживания и, соответственно, без разрешения на занятие оплачиваемой деятельностью; ст. 2 Решения).

Венесуэла, первоначально не участвовавшая в Решении 503, присоединилась к нему в 2005 г., когда вступило в силу соответствующее Решение 603 «Об участии Венесуэлы в Решении 503». Решением 504 2003 г. было принято решение о введении единого документа – андского паспорта (решение вступило в силу 31 декабря 2006 г. Решением 525 (июль 2004 г.) утвержден проект электронного паспорта⁴. Для достижения целей общего рынка были приняты и другие меры, облегчающие проезд по странам субрегиона⁵. Например, в 1996 г. была создана Андская миграционная карта как единственный документ контроля за миграцией. Она обязательна при въезде и выезде из стран Андского сообщества. Шаблон един, государства могут вносить дополнительную информацию.

Десять участников Карибского сообщества (КАРИКОМ)⁶ с 15 января по 15 мая 2007 г. создали временное безвизовое

¹ См.: Бардина М.П., Войтович С.А., Колосов Ю.М. и др. Курс международного права: В 7 т. – Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире. – М.: Наука, 1993. – С. 286.

² Вступило в силу в январе 2002 г.

³ До 90 дней с правом однократного продления (ст. 10 Решения).

⁴ См.: Comunidad Andina: normativa en material de migraciones. Secretaria General SG/di 701. 2005. – P. 2.

⁵ Например, сокращение и упрощение полицейских и таможенных формальностей и т. д.

⁶ Антигуа и Барбуда, Ямайка, Гренада, Сент-Винсент и Гренадины, Доминика, Барбадос, Сент-Китс и Невис, Гайана, Тринидад и Тобаго, Сент-Люсия.

пространство *ad hoc* для проведения Кубка мира по крикету. Для посещения любой из десяти стран гражданами третьих государств в этот период требовалось оформить единую визу КАРИКОМ через специально созданный визовый центр КАРИКОМ¹.

Восточноафриканское сообщество² было создано в 1967 г., воссоздано в 1999 г., в том числе с целью учреждения паспортного союза. Сложности, возникшие в связи с введением единого паспорта аналогичны тем, что имели место в ЭКОВАС: единый паспорт облегчает региональное перемещение, но не признается международным сообществом³.

Двусторонние безвизовые отношения являются наиболее распространенной практикой межгосударственного сотрудничества. Первые упоминания о свободе передвижения через границы договаривающихся государств содержатся еще в древних и средневековых соглашениях о торговле и мореплавании, современные соглашения также нередко содержат подобные положения⁴.

Часто заключаются специальные договоры о режиме взаимных поездок граждан. Бурное развитие эта практика получила после Первой мировой войны, когда надежды на восстановление прежней свободы не смогли быть реализованы на глобальном уровне⁵, а также после Второй мировой войны в рамках социалистического блока⁶.

¹ См.: С 15 января по 15 мая въезд на Карибы – по единой визе // <http://www.travel.ru/news/2006/12/28/104966.html> (последнее посещение: 12 января 2007 г.).

² Государства-участники: Кения, Танзания, Уганда.

³ См.: *Salter M.B.* Op. cit. – P. 114.

⁴ См., напр.: Соглашение о торговле и мореплавании между США и Японией // *Harris D.J. Cases and materials on international law.* – 5th ed. – London: Sweet&Maxwell, 1998. – P. 530.

⁵ Подробно см.: *Turack D.C.* Freedom of movement and the international regime of passports // *Osgoode Hall Journal.* – 1968. – № 6. – P. 230–251.

⁶ См.: *Turack D.C.* Brief review of the provisions in recent agreements concerning free movement issues in the modern world // *Immigration and Nationality Law Review.* – 1979–1980. – Vol. 3. – P. 78–79.

По состоянию на 20 апреля 2012 г. Россия поддерживает безвизовые отношения (взаимные или односторонние в пользу РФ) с 44 государствами, одиннадцать из которых входили в состав СССР (Абхазия, Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Таджикистан, Узбекистан, Украина и Южная Осетия)¹. Также безвизовый режим для российских граждан ввели Антигуа и Барбуда, Аргентина, Барбадос, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Бразилия, Венесуэла, Вьетнам, Гайана, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Куба, Лаос, Македония, Малайзия, Марокко, Никарагуа, Перу, Сальвадор, специальный административный район Гонконг КНР, Сейшельские острова, Сербия, Таиланд, Тринидад и Тобаго, Турция, Уругвай, Филиппины, Хорватия, Черногория, Чили, Эквадор.

Фактически *в одностороннем порядке* устанавливается безвизовый режим между Европейским Союзом и третьими государствами. Резолюция Совета 574/1999 от 12 марта 1999 г. определила список из 101 государства, граждане которых были обязаны иметь визы при пересечении внешних границ государств-членов. Этот список включил в себя все государства, в отношении которых требования визы для пересечения границы существовало у всех участников Европейского Союза. Этот регламент заменил аналогичный документ 1995 г., аннулированный Европейским Судом 10 июня 1997 г. в связи с нарушением процедуры согласования и принятия².

Установление визового требования для граждан третьих государств является односторонним актом Европейского Союза постольку, поскольку, хотя важнейшие критерии для

¹ Подробнее см.: Список стран с упрощенным порядком въезда // <http://www.kdmid.ru> (официальный сайт Консульского департамента МИД России) (последнее посещение: 12 июля 2012 г.).

² См.: *Kveinen E.* Citizenship in a post-Westphalian Community: beyond external exclusion? Paper to be presented at the workshop 'Citizenship in a Historical Perspective' at the European Consortium for Political Research, Copenhagen Joint Sessions, 14–19 April 2000. – P. 13.

внесения государств в данный список зафиксированы в п. 3 преамбулы Резолюции 574 (риски безопасности и незаконной миграции; роль играют также внешние отношения с третьими государствами), оценка соответствия этим критериям и принятие решений остаются полностью на стороне Европейского Союза.

Совершенно иной пример представляет собой односторонняя отмена виз Украиной для граждан Европейского Союза, Швейцарии, США, Японии и ряда других государств, введенная вначале временно (с 1 мая по 1 сентября 2005 г.)¹, а далее бессрочно с расширением круга государств-бенефициариев и включением в него Андорры, Ватикана, Исландии, Монако, Норвегии и Сан-Марино². Безвизовый режим для

¹ На период проведения Евровидения в Киеве в 2005 г. См.: Отделение гражданства, паспортной и иммиграционной службы Феодосийского ГО ГУ МВД Украины в АР Крым. Иностранцы в Крыму // Юридическая помощь. – 12.04.2007. – № 15; Украина ввела с 1 мая до 1 сентября безвизовый режим въезда для граждан ЕС, 1 апреля 2005 г. // <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=494258&ct=news> (последнее посещение: 16 апреля 2007 г.).

² См.: Указ Президента Украины № 1008/2005 «О введении безвизового режима для граждан Соединенных Штатов Америки» от 30 июня 2005 г. // http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_2955.html (последнее посещение: 7 июня 2007 г.); Указ Президента Украины № 1107/2005 «О введении безвизового режима для граждан Японии» от 19 июля 2005 г. // http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_2995.html (последнее посещение: 7 июня 2007 г.); Указ Президента Украины № 1131/2005 «О введении безвизового режима для граждан государств – членов Европейского Союза, Швейцарской Конфедерации и Княжества Лихтенштейн» от 26 июля 2005 г. // http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3046.html (последнее посещение: 7 июня 2007 г.); Указ Президента Украины № 1134/2005 «О введении безвизового режима для граждан Канады» от 26 июля 2005 г. // http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3047.html (последнее посещение: 7 июня 2007 г.); Указ Президента Украины № 1663/2005 «О введении безвизового режима для граждан Княжества Андорра, Государства-города Ватикан, Республики Исландия, Княжества Монако, Королевства Норвегия и Республики Сан-Марино» от 29 ноября 2005 г. // http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3576.html (последнее посещение: 7 июня 2007 г.).

граждан этих стран введен для пребывания, не превышающего 90 дней или транзитного проезда. Дополнительное условие касается граждан Соединенных Штатов Америки: безвизовый режим действует в отношении граждан США, если они на протяжении шести месяцев от даты предыдущего въезда на Украину повторно посещают страну¹. Необходимо отметить, что взаимного шага со стороны этих государств в отношении Украины сделано не было и не предполагается.

В одностороннем отмене виз Украина отнюдь не оригинальна. Аналогичные меры предпринимались, например, Грецией в отношении Австрии, Бельгии, Германии, Италии, Люксембурга и Франции, а также Югославией в 50-е гг. XX в. с целью привлечения туристов². Аналогичный вопрос рассматривается в настоящее время в Кыргызстане³.

В 1957 г. была предпринята попытка облегчения международных перемещений *в рамках Совета Европы*⁴, не увенчавшаяся успехом – было принято Европейское Соглашение о регулировании передвижения лиц между государствами-участниками Совета Европы⁵. Согласно данному Соглашению, государства обязались разрешать въезд на срок не более трех месяцев и выезд со своей территории гражданам договаривающихся сторон по предъявлении ими документов, перечисленных в приложении (прежде всего удостоверяющих личность, ст. 1 Соглашения). Однако действует это Соглашение лишь между 15 из 47 государств, входящих в Совет Ев-

¹ См. п. 1 Указа Президента Украины № 1008/2005 «О введении безвизового режима для граждан Соединенных Штатов Америки» от 30 июня 2005 г.

² См.: *Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 38.*

³ См.: Парламентарии Кыргызстана планируют ввести безвизовый режим для граждан ЕС // <http://www.mirtv.ru/show.php?id=13051&templ=news> (последнее посещение: 6 июня 2007 г.).

⁴ См.: *Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. – 1973–1974. – Vol. 4. – P. 28–30.*

⁵ ETS 25.

ропы, причем между, теми, кто участвует также в Шенгенских достижениях. Неэффективность данного Соглашения связана с приоритетом обязательств из права ЕС для его государств-участников и гибкостью самого Соглашения 1957 г. А по сути – с несогласованностью двух документов между собой¹.

Польша и Германия обязывались не вводить визы для проезда из основной части Германии в Восточную Пруссию через так называемый «польский коридор» в соответствии с положениями Версальского мирного договора 1919 г.

При расширении Европейского Союза в 2004 и 2007 гг. согласование перечней стран, с которыми должен или, наоборот, не может быть установлен безвизовый режим, являлось одним из условий присоединения к организации.

Также упрощенные системы въезда вводились *бывшими метрополиями для своих бывших колоний*², например Испанией в отношении ряда латиноамериканских государств, Францией, Великобританией. К этой же категории поддержания особых отношений с составными частями некогда единого целого следует отнести и безвизовые договоренности между государствами-участниками Содружества независимых государств. Безвизовые режимы существовали прежде на основе Бишкекского соглашения 1992 г.³, теперь – сети

¹ См., напр.: *Shybko V.* Rapporteur, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Report ‘Consequences of European Union Enlargement for Freedom of Movement between Council of Europe Member States’, Doc. 9979 rev., 15 October 2003. Para. 22–24; *Kiseleva E.* Kaliningrad transit: Why to facilitate? Master thesis. Faculty of Law Lund University. – Lund, 2005. – P. 60.

² См.: *Neumeyer E.* Unequal access to foreign spaces: how states use visa restrictions to regulate mobility in a globalized world // *Global migration prospectives*. – September 2005. – № 43. – P. 8.

³ Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников (Бишкек, 9 октября 1992 г.) // Бюллетень международных договоров РФ. – 1993. – № 10. Договаривающимися сторонами являлись: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.

двусторонних и одного многостороннего соглашения, которые в целом охватывают десять государств¹.

Разновидностью упрощения **визового режима** является **облегчение** последнего. В целом облегчение может выражаться по-разному: в уменьшение количества необходимых документов, снижении стоимости виз или переходе на выдачу их бесплатно, уменьшение сроков рассмотрения, введение виз-штампов и виз, выдаваемых на границе. Но чаще всего

¹ Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан, Минск, 30 ноября 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 15 сентября 2003 г. № 37. Ст. 3566. Временно применялось с момента подписания, вступило в силу 7 июня 2002 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Азербайджанской Республики, Москва, 3 июля 1997 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 10. – С. 37-40. Вступило в силу 4 мая 1998 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о взаимных безвизовых поездках граждан Российской Федерации и граждан Республики Армения, Москва, 25 сентября 2000 г. (официально опубликован не был). Временно применяется с даты подписания; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о взаимных безвизовых поездках граждан Российской Федерации и граждан Республики Молдова, Москва, 30 ноября 2000 г. (официально опубликован не был). Временно применяется с даты подписания; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о взаимных поездках граждан Российской Федерации и граждан Республики Узбекистан, Минск, 30 ноября 2000 г. (официально опубликован не был). Временно применяется с даты подписания; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Украины, Москва, 16 апреля 1997 г. // Бюллетень международных договоров. 1999. № 2. – С. 35 – 37. Вступило в силу 10 марта 1997 г. Действует в редакции Протокола о внесении изменений, подписанного в Киеве 30 октября 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 14 февраля 2005 г. № 7. Ст. 497. Временно применялся с 1 ноября 2004 г., вступил в силу 5 января 2005 г.

упрощенный режим подразумевает отказ от виз, как минимум для обладателей официальных паспортов.

По состоянию на 20 апреля 2012 г. Россия имеет облегченный визовый режим в отношении 78 государств. Например, для отдельных категорий граждан ряда государств действует безвизовый въезд:

а) для обладателей дипломатических, служебных или аналогичных паспортов:

– на краткий срок или ограниченный дополнительными условиями, например, на срок до 30 дней в Иран¹;

– на срок до 90 дней, например: Албания², Эфиопия³;

– на срок до 3 мес., например, Чили⁴;

– на более длительный срок, например, на срок исполнения обязанностей аккредитованными сотрудниками дипломатических представительств в Непал⁵;

¹ См.: Ст. 2 Меморандума между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Иран о безвизовых поездках по дипломатическим и служебным паспортам (Тегеран, 29 марта 1993 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 8. – С. 46–47.

² См.: Ст. 2 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Албании о взаимных поездках граждан, Москва, 7 апреля 1993 г. // Официально опубликован не был. Доступен в правовой базе Консультант-плюс.

³ См.: Ст. II Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Демократической Республики Эфиопии о безвизовом режиме проезда по дипломатическим и служебным паспортам (Аддис-Абеба, 11 декабря 2002 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2003. – № 5. – С. 73–74.

⁴ См.: Ст. 1 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Чили об отмене виз для владельцев служебных российских паспортов и официальных чилийских паспортов (Москва, 4 октября 2002 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2004. – № 7. – С. 41–43.

⁵ См.: Ст. 3 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Непал об упразднении виз для владельцев дипломатических и служебных паспортов (Катманду, 16 апреля 2002 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2002. – № 11. – С. 63–64.

б) для посещения отдельных частей территории РФ: Япония (для посещения Южно-Курильских островов по определенным целям)¹.

Предусмотрено также сочетание нескольких выше перечисленных категорий и/или иных условий, например:

– Китай (без виз по дипломатическим паспортам; транзитные пассажиры – до 24 ч на территории аэропорта при предъявлении действительных проездных документов и авиабилета на весь маршрут полета – члены туристических групп, сформированных туристическими организациями одного государства, могут совершать поездки по территории другого государства по действительным проездным документам без виз, въезжая и выезжая группами через пограничные пункты пропуска, открытые для двустороннего и международного пассажирского сообщения. Срок безвизового пребывания туристической группы граждан одного государства на территории другого государства не должен превышать тридцати календарных дней) без виз для туристических групп в составе не менее 5 чел. во главе с представителем направляющей турорганизации, включенной в соответствующий список (по заверенным спискам групп и подтверждениям российских турорганизаций о приеме))²;

– Туркменистан (без виз по дипломатическим и служебным паспортам – до 30 дней; безвизовый режим для членов экипажей гражданских воздушных судов – при наличии за-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 19 декабря 1997 г. № 1595 «О применении договоренности между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Японии о безвизовых посещениях жителями Южных Курильских островов районов Японии и гражданами Японии Южных Курильских островов» // СЗ РФ. – 5 января 1998 г. – № 1. – Ст. 153.

² См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках (Москва, 29 февраля 2000 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2001. – № 5. – С. 40–44.

писи в генеральной декларации; членов экипажей морских и речных судов; работников поездных, рефрижераторных и локомотивных бригад железных дорог – при наличии маршрутных листов; сотрудников межправительственной фельдъегерской связи – при наличии соответствующих удостоверений)¹.

Россия имеет соглашение с Европейским Сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза от 25 мая 2006 г., также предусматривающее безвизовый въезд для обладателей дипломатических паспортов (ст. 11)².

Контрольные вопросы

1. Каково значение права на воссоединение семьи для международно-правового регулирования миграции?
2. Что понимается под утечкой умов?
3. Что такое виза как мера контроля за въездом иностранцев на территорию государства?
4. Дайте характеристику различным системам въезда лиц на территорию государства.
5. Какие способы упрощения визового режима вам известны?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Изучите прямые и косвенные случаи закрепления права на воссоединение семьи.

¹ См.: Ст. 6 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Туркменистана о взаимных поездках граждан (Ашхабад, 17 июля 1999 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2000. – № 1. – С. 53–59.

² Вступило в силу с 1 июня 2007 г.

2. Какими преимуществами участия России в Болонской системе вы пользуетесь или можете воспользоваться?
3. Какова юридическая природа права на обжалование отказа в визе?
4. Какие причины могут обусловить облегчение правил въезда лиц на территорию государства?
5. С какими государствами и в какой форме действуют упрощенные правила въезда граждан у Российской Федерации?

Ключевые слова: семья, члены семьи, право на воссоединение семьи, высококвалифицированный мигрант, утечка умов, циркуляция умов, растрата умов, виза, въезд на территорию государства, упрощение визового режима, безвизовый режим.

Справочные материалы

1. Международная стандартная классификация образования (МСКО), ред. 2011 г.
2. Список стран с упрощенным порядком въезда // <http://www.kdmid.ru> (официальный сайт Консульского департамента МИД России).

Основная литература

1. *Дусь Ю.П.* Миграция специалистов и научных кадров в мировом хозяйстве. Федер. агентство по образованию, Омский гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского. – Новосибирск: Наука; Сиб. изд. фирма, 2006.
2. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
3. *Киселева Е., Абашидзе А.* Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС: Монография. – Saarbruecken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010.

4. *Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф.* Мировой рынок труда и международная миграция. – М.: Экономика, 2010.
5. Транзитная миграция и транзитные страны. Теория, практика и политика регулирования / Под ред. И. Молодиковой, Ф. Дювеля. – М.: Университетская книга, 2009.
6. International Migration, Remittances, and the Brain Drain / Ed. by C. Özden, M.W. Schiff. – World Bank Publications, 2006.
7. *Kiseleva E.* Visa access to an enclave from the point of international law // *SJTU Human Rights Law Review.* – 2007. – Vol. 2.
8. Migration and international legal norms / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. – The Hague: Asser Press, 2003.
9. *Neumeyer E.* Unequal access to foreign spaces: how states use visa restrictions to regulate mobility in a globalized world // *Global migration prospectives.* – September 2005. – № 43.
10. *Plender R.* International migration law. – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

Темы докладов и выпускных работ

1. Значение понятий «семья» и «члены семьи» для международно-правового регулирования миграции.
2. Международно-правовое регулирование миграции с целью воссоединения семьи на универсальном уровне.
3. Международно-правовое регулирование миграции с целью воссоединения семьи на региональном уровне (на примере одной из региональных организаций).
4. Международная судебная практика по вопросу о воссоединении семьи (на примере Европейского Суда по правам человека, Суда Европейских Сообществ и др.).
5. Основы международно-правового регулирования академической мобильности.
6. Значение Болонского процесса для миграции в сфере образования.
7. Основы международно-правового регулирования академической мобильности студентов.

8. Основы международно-правового регулирования академической мобильности преподавателей.

9. Основы международно-правового регулирования академической мобильности исследователей.

10. Международно-правовое понятие «растраты умов» (*brain waste*).

11. Международно-правовые основы сотрудничества государств по упрощению въезда лиц на свою территорию.

12. Условия допуска иностранцев на территорию Европейского Союза.

13. Понятие и виды виз в праве Европейского Союза.

Глава V

ПРАВА МИГРАНТОВ

5.1. Права человека, особенно применимые к ситуации миграции

Как следствие признания суверенных прав государства на вопросы допуска иностранцев, иммиграционный контроль как таковой, в целом, лежит за рамками обязательств государств по обеспечению прав человека. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают 1985 г. гласит, что ничто в Декларации не должно толковаться как узаконивающее незаконное проникновение иностранца в государство, как ограничивающее право любого государства принимать законы и правила, касающиеся въезда иностранцев и условий их пребывания (ч. 1 ст. 2).

Проблематика международно-правовой защиты прав человека соприкасается с регулированием миграции в осуществлении людьми права на свободу передвижения, в запрете высылки (*non-refoulement*), дискриминации, а также реализации права на обжалование решений и воссоединение семьи.

5.1.1. Право на свободное передвижение

Право на свободное передвижение закреплено в ст. 13 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.: каждый человек

имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства, каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. устанавливает близкие к Всеобщей декларации прав человека по содержанию правила: каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит в пределах этой территории право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства; никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

Помимо Билля о правах человека¹, право на свободу передвижения устанавливается другими актами универсального и регионального характера. В ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 21 декабря 1965 г., содержится норма об обеспечении равноправия каждого человека в осуществлении ряда прав, в том числе права на свободу передвижения. Ст. II Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказании за него, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 30 ноября 1973 г., определяет как бесчеловечный акт любые меры законодательного характера, направленные на ограничение права на свободу передвижения для тех или иных расовых групп. Ст. 2 Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. предусматривает, что всякий, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства. Аналогичное право закреплено в ст. 22 Конвенции Содруже-

¹ Международный билль о правах человека включает: Всеобщую декларацию прав человека 1948 г, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и два Факультативных протокола к нему, Международный пакт об экономических и социальных правах 1966 г. и Факультативный протокол к нему.

ства Независимых Государств о правах и основных свободах человека, подписанной в Минске 26 мая 1995 года, ст. 22 Американской конвенции о правах человека 1969 г., ст. 12 Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.

При этом, хотя право на свободу передвижения по объекту регулирования охватывает право пересекать международные границы, въезжать на территорию государства уполномочены только граждане этого государства. Общее право въезжать, проживать или оставаться в определенной стране отсутствует. В других региональных правозащитных инструментах наблюдается аналогичная картина¹.

В Российской Федерации право на свободу передвижения закреплено в Конституции и ряде иных нормативных актов как федерального уровня, так и уровня субъектов федерации. Среди важнейших законов можно выделить Закон РФ 1993 г. «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах РФ»², Федеральный закон 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»³, Федеральный закон 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴.

Положения Конституции сформулированы аналогично положениям ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. В соответствии с ч. 1 ст. 27 Конституции РФ 1993 г. каждый, кто законно находится на территории России, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Согласно ч. 2 этой статьи каждый может свободно выезжать за пределы России, а гражданин России имеет право беспрепятственно возвращаться в РФ.

¹ См.: ст. 22 Американской конвенции о правах человека 1969 г., ст. 12 Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.

² ВВС РФ. – 1993. – № 32. – Ст. 1227

³ СЗ РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029; 1998; № 30. – Ст. 3606; 1999. – № 26. – Ст. 3175 и др.

⁴ СЗ РФ 29 июля 2002 г. № 30, ст. 3032 (в редакции 6 января 2007 г.).

В Европейском Союзе право на свободу передвижения является одним из элементов гражданства Европейского Союза и реализации целей экономической интеграции. Право на свободу передвижение закреплено в ст. 45 гл. V «Гражданство» Хартии ЕС об основных правах 2000 г. В отличие от других международных актов, ст. 45 Хартии 2000 г. устанавливает свободу передвижения в пределах территории не отдельного государства, но территории всех государств-участников, гарантируя таким образом въезд в государство, не являющееся государством гражданства.

Таким образом, по существу право на свободу передвижения меньше права путешествовать и не дает права пересекать международные границы, иначе как для въезда в государство гражданства. Однако со свободой передвижения связана реализация других прав человека¹.

5.1.2. Принцип невысылки

Как отмечают исследователи, к предоставлению права на въезд ближе всего сформулирован *принцип невысылки*² (от фр. «*non-refoulement*»), закрепленный, в первую очередь и как уже было отмечено, в ч. 1 ст. 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.: «Договаривающиеся Государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев в страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений»³.

¹ См.: Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова, Л.М. Энтина. – М.: Норма, 2002. – С. 309.

² См.: *Grahl-Madsen A., Melander G., Ring R. Article 13 // The Universal Declaration of Human Rights / Ed. by G. Alfredsson, A. Eide. – The Hague: Kluwer Law International, 1999. – P. 277.*

³ Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6–28.

На момент закрепления данной нормы в Конвенции 1951 г. в доктрине и практике международного права отсутствовало единство в понимании того, охватывает ли применение принципа невысылки ситуацию въезда, проникновения на территорию государства, а точнее, ходатайства о допуске, поданного на границе. В 1951 г. ответ был скорее отрицательный, пишет профессор Г.С. Гудвил-Гилл на основе анализа подготовительных материалов¹. Однако с течением времени, как отмечено в параграфе о вынужденной миграции, утвердилось более широкое понимание *non-refoulement*, чему способствовало, с одной стороны, закрепление принципа невысылки в региональных актах², с другой стороны, как в отношении беженцев, так и при других обстоятельствах³. Обычно-правовой характер данной нормы международного права подчеркивается как в решениях Европейского Суда по правам человека⁴, так и в трудах ученых⁵. В некоторых международно-правовых актах *non-refoulement* (в том числе охватывающий запрет отказа в допуске на границе) фиксируется как императивная норма международного права⁶.

Конвенция о статусе беженцев 1951 г. узаконивает ситуацию незаконного въезда лиц, ищущих убежище, если они следуют непосредственно с территории, где им грозит преследование, и незамедлительно заявляют о себе властям⁷.

¹ См.: *Goodwin-Gill G.S. The refugee in international law. – 2nd ed. – Oxford: Oxford University Press, 1996. – P. 122.*

² См.: ч. 8 ст. 22 Американской конвенции о правах человека 1969 г.; Para. 3 Art. II Convention on the specific aspects of refugee problems in Africa 1969.

³ Например, в отношении запрета пыток – ст. 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.

⁴ См: *Soering v. the United Kingdom (1989), 11 E.H.R.R. 439. Para. 82; Jabari v. Turkey judgement of 11 July 2001.*

⁵ См., напр.: *Goodwin-Gill G.S. International Law and the Movement of People between States. – Oxford: Oxford University Press, 1978. – P. 141.*

⁶ См.: п. 5 ч. 3 Картахенской декларации о беженцах 1984 г.

⁷ Ст. 31 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

Факт незаконного проникновения не может сам по себе служить основанием ответственности, и такого рода ситуации прямо ограничивают право государств допускать или не допускать иностранцев на свою территорию¹.

В Предварительном Докладе о высылке 2005 г. понятия «высылка», «принудительное возвращение», «отказ во въезде», «запрет во въезде» охарактеризованы как смежные, нуждающиеся в разграничении и сопоставлении, которое произведено на сегодняшний день не было².

5.1.3. Запрет дискриминации

Запрет дискриминации также применим к регулированию вопросов миграции. *Дискриминация* – это различное обращение с лицами при аналогичных обстоятельствах или одинаковое обращение с лицами при различных обстоятельствах. Формулировка принципа защиты прав человека по Уставу ООН уже содержит запрет дискриминации по признаку расы, пола, языка и религии (ч. 3 ст. 1). Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в ст. 2 более широко раскрывает содержание данного принципа: «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией,

¹ См.: Human rights committee. General comment № 15 The position of aliens under the Covenant. HRI/GEN/Rev.6. – Para. 5. См. также: *Абашидзе А.Х.* Российское законодательство и международные правила в сфере миграции // Миграция, права человека и экономическая безопасность в современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сб. ст. / Под ред. д.ю.н., проф., акад. РАЕН ПАНИ, засл. деятеля науки РФ В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2004. – С. 102.

² См.: *Камто М.* Предварительный доклад о высылке. Комиссия международного права. ООН. 4 апреля 2005 г. // Док. ООН A/CN.4/554. П. 8. – С. 5; см. также: *Киселева Е.В.* Невысылка беженцев и соглашения о реадмиссии // Актуальные проблемы современного международного права: Мат-лы Межвузовской научно-практ. конф. (Москва, 17 апреля 2006 г.) / Отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. – М.: Изд-во РУДН, 2006. – С. 183–187.

без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете».

Ч. 1 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. содержит близкий к перечню абзаца 1 ст. 2 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. список.

Принят ряд универсальных международно-правовых актов, запрещающих отдельные виды дискриминации: расовую¹, по признаку пола², инвалидности³ и т. д. В прочих случаях, в том числе и в рассматриваемом, дискриминация обычно является нарушением не сама по себе, но будучи соединенной с нарушениями иных защищаемых прав и свобод.

Различие, проводимое между гражданами и негражданами в вопросах въезда, дискриминацией, как правило, не является, однако специальные соглашения могут предусматривать обязанность предоставления равных прав гражданам договаривающихся сторон.

В отношении права на въезд индивида в государство, не являющееся государством гражданства, запрет дискриминации означает правомерность такого ограничения въезда, которое продиктовано соображениями национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения. Иные критерии ограничения въезда для групп населения нарушают принцип недискриминации.

¹ Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.

² Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.

³ Конвенция о правах инвалидов 2007 г.

Например, Европейским Судом по правам человека в 1985 г. было рассмотрено дело Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Великобритании, в котором три заявительницы обжаловали запрет на воссоединение со своими супругами на территории Великобритании и отказ последним во въезде в эту страну. Суд поддержал позицию истцов, поскольку законодательство Великобритании предусматривало разный порядок для приезда жен к мужьям и мужей к женам¹.

Суд Европейских Сообществ в деле Эль-Яссина² также столкнулся с толкованием права негражданина въезжать и оставаться на территории государства. Гражданин Марокко, основываясь на положениях о недискриминации ст. 40 Евросредиземноморского соглашения об ассоциации между ЕС и Марокко, пытался доказать свое право оставаться в Великобритании, где он проживал и работал на законном основании, а прежде был супругом британской подданной. Европейский Суд однако не согласился со столь широкой трактовкой нормы, но отметил, что запрет дискриминации не распространяется лишь на условия трудовой занятости, и, следовательно, государство-член Европейского Союза имеет право не продлить законно приобретенный вид на жительство лица, которому оно прежде позволило въехать на свою территорию³.

5.1.4. Право на семейную жизнь

Как отмечается британским исследователем Д. Джексоном, наиболее употребимым в делах о миграции является

¹ См.: Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom (1985), 7 E.H.R.R. 471. Анализ см.: *Дженнис М., Кэй Р., Брэдли Э.* Указ. соч. – С. 294; *Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л.* Указ. соч. – С. 452.

² Case C-416/96 Nour Eddine El-Yassine v. Secretary of State for Home Department [1999] ECR I-1209.

³ См. подробнее: *Roger N., Scannell R.* Free movement of persons in the enlarged European Union. – London: Sweet and Maxwell, 2005. – P. 261–262.

обжалование нарушений ст. 8 Европейской Конвенции по правам человека, гарантирующей право на семейную жизнь¹.

В деле Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Великобритании Европейский Суд по правам человека подтвердил отсутствие общего права иностранца въезжать, проживать или оставаться в определенной стране, указав, что утверждение, что каждое государство должно быть открыто для семьи, имеющей с ним связь, эквивалентно выводу о наличии в Конвенции права выбирать государство, где будет жить семья². Однако государство должно принимать во внимание риск разделения семьи, выражающийся чаще всего в невозможности всем членам семьи следовать за депортируемым лицом³. Такую же позицию занимает и Управление Верховного комиссара по делам беженцев⁴.

Понятие семьи охватывает, для целей применения настоящей статьи, как правило, супругов и несовершеннолетних детей⁵. Причем зарегистрированный брак образует опровержимую презумпцию, а при незарегистрированном наличие тесных семейных связей должно быть доказано⁶. Аналогично решается вопрос о родительских связях: лишь в исключительных случаях суд признает разрушение этих уз между ребенком, рожденным в браке, и обычно его отцом, тогда как исполнение родительских обязанностей и пользование правами по отношению к внебрачному ребенку должно быть подтверждено⁷.

¹ См.: *Jackson D. Immigration Law and Practice*. – 2nd ed. – London, 1999. – P. 83.

² См.: *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom* (1985), 7 E.H.R.R. 471. Para. 68.

³ См.: *Berrehab v. Netherlands* (1989), 11 E.H.R.R. 322.

⁴ См.: *Commission Green Paper on A Community Return Policy on Illegal Residents*. UNHCR's Comments. Geneva, July 2002. Para. 10.

⁵ То есть не достигших 19 лет согласно ст. 1 Конвенции о правах ребенка 1989 г.

⁶ См.: *Kroon v. Netherlands* (1994), 19 E.H.R.R. 263.

⁷ См.: *Berrehab v. Netherlands* (1989), 11 E.H.R.R. 322.

5.1.5. Право на справедливое судебное разбирательство

Право на справедливое судебное разбирательство, как и процессуальные гарантии соблюдения прав мигрантов в целом, является самым сложным и спорным в контексте трансграничного передвижения населения.

Некоторые авторы утверждают, что процессуальные гарантии в данной сфере отсутствуют вообще¹, большинство же признает определенный минимум за законными мигрантами².

Суверенный характер правомочий государства обуславливает «асимметричность» правоотношения по поводу выдачи разрешения на въезд (визы): с одной стороны, частному лицу противостоит государство как публично-правовое образование³, а с другой стороны, у лица нет права требования визы⁴, хотя отдельные исследователи утверждают, что такое положение противоправно⁵.

Показательно в этом отношении то, что законодательство различных государств неодинаково решает вопрос об обязательности или возможности объяснения причин и обжалования отказа в визе и во въезде⁶.

Так, например, в соответствии с п. 12 Положения РФ об установлении формы визы, порядка и условий ее оформле-

¹ См., напр.: *Plender R.* Op. cit. – P. 472.

² См., напр.: *Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л.* Указ. соч. – С. 474; *Nowak M.* Op. cit. – P. 224. Сравни: п. 4 ст. 22 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.

³ См.: *Bo B.P.* Op. cit. – P. 79.

⁴ См.: *Ibid.* – P. 79, 437.

⁵ См.: *Cholewinski R.* *Borders and discrimination in the European Union.* – London: Immigration Law Practitioners' Association; Brussels: Migration Policy Group, 2002. – P. ii.

⁶ См.: *Boratynski J. et al.* *Visa policies of European Union Member States: Monitoring report.* – Warsaw, 2006. – P. 16.

ния и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы 2003 г.¹ уполномоченный государственный орган не обязан разъяснять причины отказа.

Такие же правила действовали в Германии в соответствии с Законом о пребывании, занятости и интеграции иностранцев². Согласно бельгийскому законодательству, напротив, лицу должны быть объяснены причины отказа в письменной форме³. При этом во многих государствах, прежде всего Западной Европы, наметилась тенденция предоставления лицам возможностей обжалования решений об отказе в визе либо через систему органов иностранных дел (как например, во Франции), либо в судебном порядке (как например, в Германии).

С принятием и введением в действие Визового кодекса Сообществ 2009 г. все государства – члены ЕС обязаны мотивировать отказ в выдаче виз⁴. (Прежде Общая консульская инструкция в данном вопросе отсылала к национальному законодательству⁵.) Представляется, однако, что права обжалования предоставляются в русле расширения понятия господства права и гарантий защищенности лица от произвола органов государственной власти, а не по причине защищаемого правом характера притязания лица на въезд в государство, не являющееся государством его гражданства (что неверно).

¹ СЗ РФ. 16 июня 2003 г. № 24. Ст. 2329.

² См.: § 77 (2) Gesetz ueber den Aufenthalt, die Erwerbstaetigkeit und die Integration von Auslaendern im Bundesgebiet.

³ См.: *Boratynski J. et al. Visa policies of European Union Member States: Monitoring report.* – Warsaw, 2006. – P. 47.

⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Draft proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas. Brussels, 19.07.2006. COM(2006) 403 final.

⁵ Common consular instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts // OJ C 326. – 22.12.2005. – P. 14.

5.1.6. Защита прав человека и обеспечение безопасности (на примере использования биометрических технологий)¹

Отдельные правозащитные вопросы встают относительно соотношения проблем поддержания безопасности и защиты прав человека, что может быть проиллюстрировано вопросами использования биометрических технологий.

Биометрические технологии (от греческого «*bios*» – жизнь и «*metréo*» – измеряю) представляют собой методы и средства автоматического распознавания человека, основанные на его – человека – биометрических данных. Биометрические технологии основаны на математической формуле, позволяющей выявить статистически значимые соответствия между образцом, предъявляемым для сопоставления, и образцами, предварительно введенными в базу данных².

В свою очередь, под **биометрическими данными (параметрами)** понимаются измеряемые физические характеристики индивида или его персональные поведенческие черты, имеющие достаточную стабильность на прогнозируемый период возможных измерений, и существенно отличающиеся от аналогичных параметров множества других людей. Биометрические параметры получают прямым измерением характерных элементов биометрического образа или путем математических преобразований этого образа³.

¹ Данный подпараграф написан в соавторстве с А.В.Аммосовой.

² См.: Кратко о биометрических технологиях (по материалам biometricsGUIDE.ru) // http://www.biometricacs.com/kratko_o_bio.php; *Redpath J.* Biometrics and International Migration. International Organization for Migration // International Migration Law Series. – 2005. – № 5. – P. 6.

³ *Биометрический образ* – непосредственно наблюдаемый системой образ личности без использования, каких либо операций по его предварительной обработке и масштабированию. См.: Глоссарий // http://www.biometrics.ru/document.asp?group_id=10&url=%C3%EB%EE%F1%F1%E0%F0%E8%E9&sSID=3.6 (Российский биометрический портал).

Преимущество использования биометрических технологий в целях идентификации по сравнению с традиционными (например, PIN-кодowymi системами или системами доступа по паролю) заключается в распознавании не какого-то внешнего предмета, принадлежащего человеку, а собственно самого индивида как биологической особи.

Во всем многообразии используемых сейчас биометрических данных укрупнено выделяют **две группы характеристик**: статические, связанные с физическими чертами человека (например, отпечаток пальца, форма уха), и динамические или поведенческие, связанные с особенностями воспроизведения человеком каких-либо действий (например, походка, динамика клавиатурного набора)¹.

На сегодняшний день самой распространенной биометрической технологией считается идентификация по отпечаткам пальцев. Популярность ее использования доминирует на рынке и занимает более 50% от общего объема. Второй по степени распространенности технологией, особенно активно применяемой в «электронных паспортах» и других документах, удостоверяющих личность, является идентификация по лицу (15–20% рынка). Третье место (5–7%) оспаривают технологии идентификации по радужной оболочке глаза и геометрии руки². Основными факторами, влияющими на выбор государствами той или иной технологии, являются легкость внедрения, простота получения данных и принятие ее общественностью³.

¹ См., напр.: *Одинец Д.Н.* Способы построения систем идентификации личности по биометрическим параметрам // *Электронное содружество. Парк высоких технологий. Безопасные телематические приложения. Доклады V Международного конгресса (Минск, 10–11 ноября 2005 г.)* / Под ред. М.М. Маханька, В.Е. Кратенка. – Минск: БелИСА, 2005. – С. 152.

² Общая характеристика биометрических технологий // <http://www.biobank.ru/technology>

³ См., напр.: *Redpath J.* Biometrics and International Migration. International Organization for Migration // *International Migration Law Series*. – 2005. – № 5. – P. 7.

Существующие сейчас системы функционируют либо для **идентификации** (аутентификации) – установления возможной личности (путем сравнения идентификационных данных человека с ранее зарегистрированными данными о ряде лиц); либо для **верификации** – проверки, подтверждения личности (путем сравнения идентификационных данных человека, заявляющего, что он является конкретным лицом, с ранее зарегистрированными данными об этом лице)¹.

Пройдя длительный путь развития, сегодня биометрические данные характеризуются широчайшим кругом применения, начиная от регулирования процессов предоставления убежища, доступа к коммерческой информации, заканчивая проблемами обеспечения авиационной безопасности и принятием эффективных мер в борьбе с терроризмом. Биометрия является активно развивающейся и одной из самых перспективных информационных технологий идентификации. По причине своей высокой точности, скорости работы и эффективности биометрические решения стремительно набирают популярность в самых различных отраслях.

Необходимо отметить, что сильный толчок к развитию биометрических технологий дали теракты 11 сентября 2001 г., которые взбудоражили мировое сообщество и привели к всеобщему пониманию необходимости повышения уровня безопасности в странах посредством широкого применения интеллектуальных систем и улучшения качества превентивного надзора².

¹ См.: Биометрическая технология в машиночитываемых проездных документах. План ИКАО. 12-е Специализированное совещание по упрощению формальностей (Каир (Египет), 22 марта – 2 апреля 2004 г.) // FAL/12-WP/4 5/11/03. П. 2.4. – С. 2.

² См, напр.: *Redpath J.* Biometrics and International Migration. International Organization for Migration // International Migration Law Series. – 2005. – № 5. – P. 9; *Liberatore A.* Balancing security and democracy: The politics of biometric identification in the European Union. EUI Working paper RSCAS № 2005/30. Badia Fiesolana, San Domenico Di Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, October 2005. – P. 3–4.

Усилившееся значение функции поддержания безопасности вызвало к жизни существующие и по сей день разногласия относительно соотношения соображений безопасности и защиты прав человека в использовании биометрии, основанные на парадоксе самой природы надзора, который, с одной стороны, используется как средство защиты гражданских прав, а с другой, является инструментом информационного контроля над обществом со стороны государства. Исходя из этого, сформировались принципиальные позиции сторонников использования биометрических данных и их противников. Первые, рассматривая демократические ценности в качестве непреложных, считают применение биометрических данных в решении проблемы обеспечения безопасности необходимым и возможным только при четком соблюдении иерархии, во главе которой стоят права и свободы человека, их неприкосновенность и обязательная реализация. Сторонники иной позиции, напротив, считают вопросы всеобщей безопасности приоритетными и рассматривают ограничения прав и свобод человека (в том числе и при использовании биометрии) лишь небольшой платой за обеспечение стабильности¹.

Балансирование между этими двумя позициями проявляется в решении проблем с защитой таких прав человека, как право на неприкосновенность частной жизни, свободу передвижения, недискриминацию. Но мы остановимся только на некоторых технических сложностях, которые могут возникать в процессе функционирования биометрических технологий.

В первую очередь, к техническим сложностям относят **ошибки**, возникающие в ходе работы биометрических систем. Их выделяют несколько видов: ложноположительный

¹ См. подробнее: *Liberatore A. Balancing Security and Democracy and the Role of Expertise: Biometrics Politics in the European Union // European Journal on Criminal Policy and Research. – 2007. – № 13. – P. 110–114.*

ответ системы (вероятность «узнать незнакомого») – это так называемые ошибки первого порядка, ложноотрицательный ответ системы (вероятность не узнать знакомого) – так называемые ошибки второго порядка и вероятность того, что система вообще не сможет принять никакого решения – ошибки третьего порядка¹.

Соотношение ошибок первого и второго порядка характеризуется обратно пропорциональной зависимостью. Поскольку в данном случае во взаимоисключающей паре «безопасность – права человека» ставка делается на безопасность, то порядки ошибок следующие: ложноположительные ответы составляют 0,3–5% для идентификации по изображению лица, 0–8% – по отпечаткам пальцев, а ложноотрицательные – 3,3–70% и 0,2–36% для идентификации по изображению лица и отпечаткам пальцев соответственно². И хотя очевидно, что невозможно создать совершенную систему, т. е. дающую 0% ошибок вне зависимости от внешних условий и других факторов, даже такой, казалось бы, незначительный уровень ошибок как 1%, не подходит для широкомасштабных идентификационных систем. К примеру, при идентификации каждого зарегистрири-

¹ К ошибкам третьего рода относят ситуации, когда пользователю отказывают в доступе не по причине сбоя алгоритма системы (как при ошибках второго рода), а по внешним причинам. Эта проблема тесно связана с проблемой неуниверсальности биометрических технологий. Статистика ошибок данного рода составляет примерно 1% от общего числа. См.: *Одинец Д.Н.* Способы построения систем идентификации личности по биометрическим параметрам // Электронное содружество. Парк высоких технологий. Безопасные телематические приложения: Доклады V Международного конгресса (Минск, 10–11 ноября 2005 г.) / Под ред. М.М. Маханька, В.Е. Кратенка. – Минск: ГУ «БелИСА», 2005. – С. 152; *Темерев А., Павлова Е.* Эра биометрии, или сумерки свободы // Вокруг Света. – Январь 2009. – № 1 (2820) // <http://www.vokrugsveta.ru/vs/article/6580>.

² Цит. по: *Peers S.* Biometrics and visa applications. Briefing paper. Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs. European Parliament. IP/LIBE/FWC/2005-08-SC3. PE. 378282.

рованного члена из базы данных с 60 млн записей, уровень ошибок составит 600 тыс. записей.

В правовую плоскость проблема ошибки переходит тогда, когда решение по запросу принимается на основе ответа системы и не мотивируется ходатайствующему лицу, как например, в случае выдачи визы.

Проблема значительной вариации ошибок, появляющихся в ходе биометрической идентификации, решается от года к году благодаря совершенствованию применяемых технологий и преимущественному использованию мультибиометрических систем.

Политико-правовые проблемы, в которых тесно переплетаются вопросы безопасности и прав человека, включают такие: надзор за жизнью подобный описанному в антиутопии Дж. Оруэлла «1984», возможности человека контролировать использование собственных данных (первоначальная и последующая проверка их достоверности и точности с возможностью обжалования и исправления, информирование человека об органах, получивших доступ к его данным и т. д.), вопрос защиты прав человека (невмешательства в личную жизнь и проч.).

При этом идентификация по биометрическим данным имеет и неоспоримые преимущества: возможность установления личности при утрате документов, большая защита от подделок и незаконного использования, ускорение прохождения проверок на границе.

5.2. Специальные права мигрантов

Специальные права мигрантов закреплены в трех основных, ранее упомянутых документах: Конвенции МОТ № 97 о правах мигрантов (пересмотренной) 1949 г., Конвенции МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможнос-

тей и обращения 1975 г. и Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. Кроме этих трех договоров, защиты прав мигрантов касаются в своей работе договорные и уставные правозащитные органы ООН.

5.2.1. Документы и механизмы, разработанные ООН

Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. – это комплексный документ, кодифицировавший и конкретизировавший права человека применительно к трудящимся-мигрантам. Он содержит гражданские, политические, экономические, социальные, культурные права человека, специальные нормы, касающиеся прав женщин, детей.

Перечисленные в конвенции права разбиты на две группы, первая из которых применима ко всем трудящимся-мигрантам, независимо от законности их пребывания в государстве, а вторая – лишь к надлежаще оформленным. Примерами прав первой группы служат право на жизнь (ст. 9), свобода от рабства или принудительного труда (ст. 11), запрет тюремного заключения на основании невыполнения какого-либо договорного обязательства (ст. 20) и др.; во второй группе закреплены такие права как право на участие в профсоюзах (ст. 26), равный доступ к социальному обеспечению (ст. 27), право на получение срочной медицинской помощи (ст. 28), равенство доступа к государственному образованию (ст. 30) и др.

Конвенция 1990 г. относится к основным документам ООН по защите прав человека, поскольку она дополнила собой список из теперь уже девяти документов, на основании которых созданы контрольные механизмы, в данном случае это Комитет по правам мигрантов.

Обстоятельством, препятствующим конвенции выполнять свою гуманитарную миссию служит тот факт, что к ней

присоединяются в основном государства происхождения мигрантов, тогда как ни одна страна, принимающая значительное число мигрантов, ее не подписала и не ратифицировала¹. Исключение составляет одно важное на региональном уровне государство приема – Аргентина.

Можно отметить, что из всех основных договоров по правам человека Конвенция 1990 г. характеризуется тремя словами «самый»: является самым длинным по содержанию документом; договором, имевшим самый долгий срок до вступления в силу; до сих пор остается самым не ратифицированным договором.

Среди **уставных органов ООН** по защите прав человека необходимо назвать несколько специальных процедур Совета по правам человека: Специальный докладчик по правам человека мигрантов и Представитель Генерального Секретаря ООН по правам лиц, перемещенных внутри страны. Касательство к миграции имеет также Специальный докладчик по торговле людьми, особенно женщинами и детьми, Специальный докладчик по современным формам рабства, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также Рабочая группа по проблемам людей африканского происхождения.

Основные формы работы специальных процедур включают анализ соответствующих тематических областей, осуществляемый, в том числе, с посещением конкретных государств², консультирование правительств и других субъектов, раннее реагирование на конкретные вопросы и ситуации, оповещение о них ООН и мирового сообщества в целях принятия превентивных мер, взаимодействие соответствующими государствами по конкретным нарушениям прав человека,

¹ Из государств-участников СНГ к конвенции присоединились Азербайджан, Киргизия, Таджикистан.

² См., например, подробнее о деятельности Представителя Генерального Секретаря ООН по правам лиц, перемещенных внутри страны, в соответствующем параграфе настоящего пособия.

активизация и мобилизация международного сообщества и гражданского общества государств в целях решения правозащитных вопросов и поощрения сотрудничества между правительствами, гражданским обществом и международными межправительственными организациями, принятие последующих мер.

Договорные органы ООН также касаются миграции в своей деятельности. Основными формами работы, где это имеет место, является рассмотрение докладов государств и индивидуальных жалоб, а также вынесение замечаний общего порядка.

Центральным является *Комитет по правам мигрантов* (официальное название – Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей), который создан на основании ст. 72 Конвенции 1990 г. и состоит из 10 экспертов, избираемых государствами-участниками Конвенции и работающих в личном качестве (число экспертов с 1 января 2010 г. возросло до 14, когда 41 государство присоединилось к Конвенции). В компетенцию Комитета входит получение докладов (отчетов) государств в соответствии со ст. 73 Конвенции (первый – в течение года, последующие – каждые 5 лет после присоединения к Конвенции). Доклады государств должны характеризовать проблемы, возникающие при осуществлении Конвенции, и содержать информацию о миграционных потоках. Реакция Комитета на доклады выражается в комментариях, сопровождающихся соответствующему государству.

Государства-участники на основании ст. 77 Конвенции могут признать компетенцию Комитета получать и рассматривать жалобы лиц, заявляющих, что их права, защищаемые Конвенцией, нарушены. Комитет в таком случае запрашивает письменные объяснения государства и после рассмотрения всей доступной информации выражает свое мнение.

Предусмотрена аналогичная возможность рассмотрения межгосударственных сообщений.

Прочие органы¹ так или иначе также не могут обойти проблемы, связанные с правами человека мигрантов. Мигранты упоминаются в половине замечаний общего порядка. Общими вопросами для комитетов являются торговля людьми, дискриминация, депортации, условия труда, незаконная миграция, антитеррористические меры. Два самых упоминающих мигрантов комитета (Комитет по искоренению дискриминации в отношении женщин и Комитет по правам ребенка) переориентированы на торговле людьми. Однако отмечается, что подход к проблемам прав человека мигрантов несистематический и зачастую поверхностный.

Руководящие принципы составления докладов государств по каждому из договоров (собранные в докладе ГС ООН от 7 мая 2004 г.²) – обычно оперируют понятием «неграждан» или включают мигрантов в уязвимые категории. Среди вопросов о негражданах доминируют проблемы беженцев.

Коснемся конкретных аспектов защиты прав мигрантов, встречающихся в работе договорных органов ООН.

Комитет по искоренению расовой дискриминации чаще всего упоминает мигрантов в контексте проблем расизма, чрезмерных сроков задержания, дискриминации в образовании, жилье, доступе к услугам, социальным и культурным благам, владении землей, работе. В качестве отдельных проблем отмечается умаление прав лиц без документов и реализация права на воссоединение с семьей.

Комитет по правам человека более всего отмечает нарушения прав различных категорий мигрантов при задержании и депортации. Отдельную группу сложностей вызывает

¹ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Комитет против пыток, Комитет по правам ребенка, Комитет по правам инвалидов, Комитет по насильственным исчезновениям.

² HRI/GEN/2/Rev.2.

«взаимодействие» с представителями органов исполнительной власти, дискриминация. В качестве положительной тенденции последнего времени Комитет указывает на все более широкий доступ детей мигрантов к образованию и медицинскую помощь.

Комитет по экономически социальным и культурным правам выделяет в области особой уязвимости мигрантов вопросы занятости (минимальной оплаты, социальных выплат и компенсаций по здоровью, пенсии, безопасные условия труда, доступ к профсоюзам и т. д.), выявляет случаи дискриминация в культурных и социальных правах, доступе к жилью, образованию, особенно в отношении мигрантов без надлежащих документов. Проблемами видятся комитету эмиграция образованных и защита жертв торговли людьми.

Комитет по искоренению всех форм дискриминации в отношении женщин, главным образом касается вопросов торговли людьми и сексуальной эксплуатации, а также дискриминации.

Комитет против пыток отмечает в качестве основного чрезмерное применение силы и дискриминационные практики применительно к иностранцам в целом. Кроме этого – задержания, особенно несопровождаемых детей, и в случаях неисполняемых депортаций.

Комитет по правам ребенка в наибольшей степени озабочен торговлей детьми, доступом детей к медицинской и психологической помощи, реализацией права на воссоединение семьи.

5.2.2. Стандарты МОТ

Как уже было упомянуто, центральными конвенциями Международной организации труда в сфере миграции являются Конвенция МОТ № 97 о правах мигрантов (пересмотренной) 1949 г. и Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблении

ях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.

Конвенция № 97 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах», имеющая статус пересмотренной, была принята в г. Женеве 1 июля 1949 г. на 32-й сессии Генеральной конференции МОТ. Конвенция вступила в силу 22 января 1952.

Настоящая конвенция обязывает подписавшие ее страны предоставлять, по запросу МОТ либо другого государства-участника конвенции, сведения о политике и законодательстве в области эмиграции и иммиграции; сведения об особых положениях, касающихся миграции в целях трудоустройства, а также об условиях труда и жизненных условиях работников-мигрантов; сведения об общих соглашениях и особых мероприятиях, принятых страной по этим вопросам (ст. 1).

Одновременно страны-участницы обязываются предпринимать меры против всякой вводящей в заблуждение пропаганды по вопросам эмиграции и иммиграции, а также учредить компетентную и бесплатную службу помощи работникам-мигрантам (ст. 2, 3).

На законодательном уровне работников-мигрантов необходимо выделить в категорию иностранцев, для которых вводятся особые условия для облегчения отъезда, переезда и приема на новое рабочее место.

Учитывая сложное материальное положение некоторых прибывающих работников и членов их семей, а также желая обезопасить население страны от распространения болезней и эпидемий, страна-участница Конвенции создает медицинскую службу для проведения обязательного медицинского осмотра прибывающих иностранцев, а также для оказания им медицинской помощи (ст. 5).

Значительным достижением стало предоставление иностранными работниками и членам их семей, законно пребывающим на территории принимающего государства, условий не менее благоприятных, чем те, которыми пользуются соб-

ственные граждане. Национальный режим предоставляется в отношении условий труда (заработной платы, семейных пособий, рабочего времени, сверхурочной работы, оплачиваемого отпуска и т. д.), права на принадлежность к профессиональным союзам, права на обеспечение жильем. В плане социального обеспечения мигранты получили права на одинаковый размер пособий, выплачиваемых при несчастных случаях на производстве, по охране материнства, болезни, инвалидности, старости, смерти, безработицы и семейных обязанностей и др. Национальный режим касается также налогов и сборов, уплачиваемых работодателем за каждого работника, а также участия иностранцев в судопроизводстве по вопросам, упомянутым в конвенции.

Страны-участницы конвенции обязуются поощрять заключение двусторонних соглашений между национальными службами занятости и иными уполномоченными госорганами по вопросам трудовой миграции. Подобные соглашения заключаются при большом объеме потока трудовой миграции между двумя странами либо при их взаимном желании развивать подобную миграцию (ст. 7, 10).

В конвенции работник-мигрант определен как «лицо, которое мигрирует из одной страны в другую с намерением получить работу, иначе, чем на собственный счет, и включает всякое лицо, допускаемое в соответствии с законом в качестве работника-мигранта». При этом в данную категорию не входят пограничные работники, представители свободных профессий, въехавшие в страну на короткий срок, а также моряки (ст. 11).

Конвенция содержит три приложения: «Вербовка, трудоустройство и условия труда работников-мигрантов, набираемых иным путем, чем по соглашениям о групповых перемещениях, заключаемым под контролем правительства» (прил. 1), «Вербовка, трудоустройство и условия труда работников-мигрантов, набираемых по соглашениям о групповых перемещениях, заключаемым под контролем правитель-

ства» (прил. 2) и «Ввоз работниками-мигрантами личного имущества, рабочих инструментов и оборудования» (прил. 3).

Россия не участвует в данной конвенции.

Конвенция № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся – мигрантам равенства возможностей и обращения» была принята в г. Женеве 24 июня 1975 г. на 60-й сессии Генеральной конференции МОТ и вступила в силу 9 декабря 1978 г.

Конвенция обязывает страны-участницы отслеживать использование труда незаконно нанятых работников-мигрантов либо их транзит через свою территорию в условия, противоречащим многосторонним или двусторонним международным соглашениям либо национальному законодательству. По этим вопросам уполномоченные государственные органы в обязательном порядке сотрудничают с организациями работодателей и работников (ст. 2).

При выявлении случаев использования труда нелегальных иммигрантов либо их транзита страны участники конвенции принимают все необходимые меры для пресечения тайного передвижения мигрантов, ищущих работу, незаконного найма мигрантов, а также для наказания организаторов незаконного или тайного передвижения мигрантов и их нанимателей (ст. 3).

В рамках сотрудничества на национальном и международном уровнях уполномоченные госорганы стран-участниц конвенции поддерживают систематические контакты и обмениваются соответствующей информацией с другими государствами, проводят консультации с представительными организациями работодателей к работников (ст. 4).

В национальном законодательстве предусматриваются меры для выявления незаконной занятости работников-мигрантов и последующего применения к виновным административного, гражданского и уголовного наказаний, вплоть до лишения свободы. Наказуемо также сознательное содействие

нелегальной иммиграции, будь то с целью получения прибыли или нет. Работодатель незаконных мигрантов не может быть лишен права доказывать благонамеренность своих действий (ст. 6).

В случае потери занятости, которая сама по себе не влечет отмены вида на жительство или разрешения на работу, иностранный работник не может рассматриваться как незаконный мигрант. Местные органы власти, в свою очередь, обязаны оказать ему содействия в поиске нового места работы (ст. 8). Нелегальные иммигранты не должны нести расходов по своей высылке на родину, а компетентные власти могут проводить программы их легализации (предоставлению им права на проживание и на труд) в соответствии с национальным законодательством (ст. 9).

В конвенции работник-мигрант определен как «лицо, которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую, с целью получения любой работы, кроме как не по найму, и включает в себя любое лицо, законно въехавшее в страну в качестве работника-мигранта». При этом в данную категорию не входят работники приграничных районов, артисты и представители свободных профессий, въехавшие в страну на краткий срок, моряки, студенты и стажеры, сотрудники компаний и учреждений, приехавшие на определенный срок для выполнения конкретного задания (ст. 11).

Страны-участницы конвенции приняли на себя обязательства по интеграции работников-мигрантов в новый для них социум, при этом они не должны заставлять иностранцев отказываться от их национальной культуры и родного языка (ст. 12).

Государство может содействовать воссоединению семей всех работников-мигрантов, проживающих на его территории на законном основании. Под членами семьи работника подразумеваются его супруга, находящиеся на его иждивении дети, отец и мать (ст. 13). На усмотрение правительства оставлен также вопрос о предоставлении иностранцам права

на перемену места жительства и работы после двух лет законного проживания в стране, вопросы признания дипломов и квалификаций иностранных работников, а также ограничения их допуска к определенным видам работ или функций, когда это необходимо в интересах государства (ст. 14).

В этой конвенции Россия также не участвует.

Помимо названных конвенций, права мигрантов также затрагивают Конвенция МОТ № 111 о дискриминации в области труда и занятости 1958 г., Конвенция МОТ № 118 о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения 1962 г., Конвенция МОТ № 157 об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения 1982 г. и др.

Контрольные вопросы

1. В защите каких прав человека чаще всего нуждаются мигранты?
2. Из каких элементов складывается содержание права на свободу передвижения?
3. Как интересы безопасности влияют на реализацию прав человека мигрантами?
4. Какие специальные процедуры затрагивают вопросы миграции?
5. Расскажите о содержании, значении и проблемах действия Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.
6. Расскажите о работе Комитета по правам мигрантов.
7. Как затрагиваются вопросы миграции в деятельности договорных органов ООН?
8. Каковы правовые основы и основные направления деятельности Комитета по правам мигрантов?
9. Какие стандарты относительно трудящихся-мигрантов разработаны МОТ?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Проанализируйте содержание и практику применения права на справедливое судебное разбирательство в отношении мигрантов. Какие факторы способствуют расширенному пониманию этого права?
2. Как можно объяснить особую уязвимость мигрантов перед дискриминацией? Как государства могут снизить остроту этой проблемы?
3. Раскройте гендерные аспекты прав человека мигрантов.
4. Сопоставьте Конвенцию ООН 1990 г. с Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. Есть ли и почему между ними расхождения?
5. Сравните Конвенцию ООН 1990 г. с аналогичной конвенцией СНГ 2008 г. Стал ли второй документ прогрессивным шагом в деле защиты прав мигрантов?
6. Выявите аспекты, касающиеся миграции и мигрантов в замечаниях общего порядка различных договорных органов.
7. Раскройте значение иных конвенций МОТ, кроме 97 и 143, для защиты прав трудящихся мигрантов.
8. Чем можно объяснить низкий уровень ратификации конвенций МОТ, касающихся трудящихся-мигрантов?
9. Какие правозащитные нормы, касающиеся мигрантов, являются обязательными для России?

Ключевые слова: права человека мигрантов, права неграждан, биометрические технологии, права человека и безопасность, уставные органы ООН, договорные органы ООН, МОТ, стандарты МОТ.

Справочные материалы

1. Как работать по программе ООН в области прав человека: справочник для гражданского общества. УВКПЧ ООН. Женева и

Нью-Йорк, 2008 // http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Documents/Handbook_ru.pdf

2. Международные акты о правах человека: Сб. док-тов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М.: Норма; Инфра М, 2000, 2002.

3. The International Convention on Migrant Workers and Its Committee / Fact Sheet. – N. Y. and Geneva, 2005. – № 24 (Rev. 1). OHCHR, UN // <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet24rev.1en.pdf>

Основная литература

1. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова, Л.М. Энтина. – М.: Норма, 2002.

2. *Лимонова Н.А.* Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: Учеб. пособ. для вузов. – М.: Книжный мир, 2001.

3. Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков: В 3 т. Международная организация по миграции, 2006.

4. *Gender and Migration in 21st Century Europe* / Ed. by H. Stalford, S. Currie, S. Velluti. – Ashgate Publishing, Ltd., 2009.

5. *Goodwin-Gill G.S.* International law and the movement of persons between states. – Oxford: Oxford University Press, 1978.

6. *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges* / Ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. – T.M.C. Asser Press, 2007.

7. *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights* / Ed. by R. Cholewinski, P. Guchteneire de, A. Pécoud. – UNESCO, Cambridge University Press, 2009.

8. *Migration and international legal norms* / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. – The Hague: Asser Press, 2003.

9. *Migration Without Borders: Essays on the Free Movement of People* / Ed. by A. Pécoud, Guchteneire. – P.F.A. UNESCO, Berghahn Books, 2007.

10. *Plender R.* International migration law. – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

Темы докладов и выпускных работ

1. Права человека мигрантов в системе прав человека.
2. Право на свободу передвижения как предпосылка и ограничение миграции.
3. Запрет дискриминации применительно к международно-правовому регулированию миграции.
4. Право на семейную жизнь применительно к международным мигрантам.
5. Право на судебное разбирательство применительно к международным мигрантам.
6. Правовые проблемы высылки иностранцев.
7. Аспекты прав человека в разработке и применении биометрических технологий.
8. Международные мигранты и проблемы охраны здоровья, доступа к системам здравоохранения.
9. Гендерные аспекты миграции.
10. Уставные органы ООН о правах человека мигрантов.
11. Договорные органы ООН о правах человека мигрантов.
12. Значение и проблемы деятельности Комитета по правам трудящихся-мигрантов.
13. Права человека мигрантов в деятельности Комитета по правам человека.
14. Права человека мигрантов в деятельности Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.
15. Права человека мигрантов в деятельности Комитета против пыток.
16. Права человека мигрантов в деятельности Комитета по ликвидации расовой дискриминации.

17. Права человека мигрантов в деятельности Комитета по искоренению всех форм дискриминации в отношении женщин.

18. Права человека мигрантов в деятельности Комитета по правам ребенка.

19. Права человека мигрантов в деятельности УВКПЧ ООН.

20. Права человека мигрантов в деятельности МОТ.

21. Права человека мигрантов в деятельности ВОЗ.

22. Права человека мигрантов в деятельности ЮНЕСКО.

23. Права человека мигрантов в деятельности ЮНИСЕФ.

24. Статус жертв торговли людьми по международному и национальному праву (на примере любого государства).

25. Международно-правовые инструменты и механизмы борьбы с ксенофобией в отношении мигрантов.

26. Международно-правовые инструменты и механизмы борьбы с ксенофобией в отношении мигрантов на универсальном уровне.

27. Международно-правовые инструменты и механизмы борьбы с ксенофобией в отношении мигрантов на региональном уровне.

Глава VI

РЕГИОНАЛЬНОЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ

6.1. ЕС

Объектом правового регулирования миграции в рамках ЕС является широкий круг общественных отношений, центральными среди которых выступают отношения по поводу въезда на территорию ЕС и пребывания на ней различных категорий лиц.

Кроме этого, правовое регулирование миграции охватывает отношения по поводу управления внешними границами Союза, борьбы с незаконной миграцией и сотрудничества с государствами, не входящими в ЕС.

В настоящее время миграции касаются **две группы документов**:

– собственно источники правового регулирования – первичное и вторичное право ЕС (условно «миграционное право ЕС»);

– программные документы, на основе которых происходит развитие источников регулирования (условно «миграционная политика ЕС»).

Вторая группа документов, не включая правовых норм, а являясь концептуальной базой и планом формирования законодательства, очень широко используется в сфере миграции.

6.1.1. Формирование компетенции Европейского Союза в сфере регулирования миграции

Формирование компетенции Европейского Союза в сфере регулирования миграции является следствием экономической интеграции и создания общего рынка, опирающегося на четыре фундаментальные свободы, в том числе, свободу передвижения лиц¹. В редакции Лиссабонского договора 2007 г. соответствующие положения звучат так: «Союз предоставляет своим гражданам зону свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в которой свобода передвижения лиц обеспечивается в тесной связи с соответствующими мерами в отношении внешнего пограничного контроля, убежища, иммиграции и предотвращения и борьбы с преступностью» (ч. 2 ст. 3 Договора о ЕС); «Союз учреждает внутренний рынок...» (ч. 3 ст. 3 Договора о ЕС)².

Формирование миграционной политики Европейского Союза до 1997 г. (принятия Амстердамского договора) проходило в рамках двух параллельных процессов:

– в рамках Европейского экономического сообщества в целом (а затем Европейского Союза и Европейского сообщества, далее Европейского Союза);

– между отдельными участниками организации.

Движение в первом направлении наметилось после экономического кризиса 70-х гг. XX в. Одной из запущенных в это время инициатив стало изучение возможности учреждения Паспортного союза.

¹ Пункт с ст. 3 Римского договора об образовании Европейского экономического сообщества 1957 г.: внутренний рынок, характеризующийся отменой препятствий свободному передвижению товаров, лиц, услуг и капиталов между государствами-членами // Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community. OJ C 321 E/37, 29.12.2006.

² Consolidated version of the Treaty on European Union // OJ 2010/C 83/01, 30.3.2010. – P. 17.

В Едином европейском акте 1986 г. была зафиксирована цель прогрессивного установления внутреннего рынка (ст. 8а), однако «не было четко обозначено, кто именно имеет право на свободу передвижения; какими методами обеспечивается эта свобода. Хотя подразумевалось, что условия свободы движения будут разрабатываться Комиссией Европейских Сообществ в соответствии с едиными стандартами, сотрудничество, тем не менее, оставалось межправительственным»¹.

Маастрихтский договор 1992 г., которым была введена структура из трех опор, положил начало общеевропейскому сотрудничеству по миграции, включив иммиграцию в круг вопросов, представляющих для государств-членов общий интерес. Вопросы иммиграции были отнесены к сфере межгосударственного сотрудничества, а решения по этим вопросам принимались в Совете ЕС на основе единогласия.

Параллельно с процессом коммунитаризации миграционной политики развивалось сотрудничество государств в рамках так называемых Шенгенских соглашений², обуслов-

¹ *Потемкина О.Ю.* Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. – М.: МОО Ассоциация европейских исследований, 2002. – С. 7.

² Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах от 14 июня 1985 г.; Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах от 19 июня 1990 г. Охватывавшее в момент своего создания лишь пять государств шенгенское пространство постепенно расширялось и в настоящее время охватывает 22 государства-члена Европейского Союза (Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания (участвует с оговорками), Испания, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чехия, Швеция и Эстония; не входят Великобритания и Ирландия), а также Норвегию, Исландию и Швейцарию.

ленное невозможностью достижения согласия относительно отмены проверок на внутренних границах между всеми государствами-членами Европейских Сообществ¹. На основе Соглашения о постепенной отмене проверок на общих границах 1985 г. и Конвенции 1990 г. о применении Соглашения 1985 г. развитие правового регулирования осуществлялось решениями Исполнительного комитета, созданного на основании Конвенции.

Шенгенские соглашения регулировали три основные группы отношений: по поводу въезда и передвижения лиц на территории шенгенского пространства, по поводу совместной борьбы с преступностью и по поводу функционирования шенгенской информационной системы.

В 1997 г., с принятием Амстердамского договора, два обозначенных процесса слились воедино, поскольку Амстердамский договор впервые отнес вопросы иммиграции к совместной компетенции ЕС и государств-членов, к кругу вопросов общей политики, решения по которым должны приниматься на основе «метода сообществ». Вопросы иммиграции, виз, убежища и некоторые другие составили разд. IV

¹ См. главу «Основы шенгенского права. Визовая политика ЕС» настоящего учебного пособия. См. также: Шенгенские соглашения: Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах; Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах. Вступит. статья С.Ю. Кашкина и А.О. Четверикова. – М.: ООО Антэя, 2000; Профобразование, МЦУПЛ, 2000; *Кашкин С.Ю., Четвериков С.Ю.* Шенгенское право и шенгенская виза // Право Европейского Союза: Учебник / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2003. – С. 775–815; *Бобылев Г.В.* Шенгенские соглашения // Европейское международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова, П.В. Саваськов. – М.: Международные отношения, 2005. – С. 330–332. См. также: *Лафитский В.И.* Миграционное право Европейского Союза // Международное и европейское право. – 2005. – № 1. – С. 37–50.

Амстердамского договора (ст. 61–63). Шенгенские достижения были введены в право ЕС посредством протокола¹ к данному договору. При этом положения о миграции оказались разделены между первой и третьей опорами.

Ниццкий договор от 26 февраля 2001 г., как и Амстердамский договор, предусмотрел введение к 1 мая 2004 г. метода сообществ при принятии решений по вопросам иммиграции (этот метод не введен в действие до настоящего времени).

Лиссабонский договор ликвидирует структуру из трех опор и относит политику по вопросам границ, убежища и иммиграции к пространству свободы, безопасности и правосудия и выделяет ее регулирование в одноименную гл. 2 (ст. 77–80) разд. V наряду с сотрудничеством судебных органов по гражданским делам (г. 3), уголовным делам (г. 4), полицейским сотрудничеством (г. 5). Он предусматривает принятие решений квалифицированным большинством голосов, а также постепенное учреждение единой политики в данной сфере.

Документы программного характера, лежащие в основу разработки и принятия норм вторичного права ЕС по вопросам миграции, регулярно принимаются с 1999 г. (для реализации целей Амстердамского договора) и охватывают вопросы свободы, безопасности и правосудия в целом², а также

¹ Protocol (№ 2) integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union (1997) // OJ C 321 E/191, 29.12.2006.

² Пятилетние планы, принятые в Тампере в 1999 г. и в Гааге в 2004 г.: Presidency conclusions, Tampere European Council, 15–16 October 1999 // SN 200/99. – Brussels, 1999; The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, 4 November 2004 // OJ C 53/1, 3.3.2005(a). Последним по времени принятым документом является Стокгольмская программа по вопросам развития пространства свободы, безопасности и правосудия на 2010–2014 гг. и план действий к ней: The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens // OJ C 115, 4.5.2010; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 20 April 2010 – Delivering an area of freedom, security and justice for Europe’s citizens – Action Plan Implementing the Stockholm Programme // COM(2010) 171 final.

отдельно проблемы миграции, как например, опубликованные 17 июня 2008 г. Комиссией сообщение «Общая иммиграционная политика для Европы: принципы, действия и инструменты»¹ (обозначившее 10 общих принципов, механизмы мониторинга, оценки и усиления управления миграцией всеми 27 государствами-членами) и План деятельности «Убежище»: интегрированный подход к защите по всей Европе»², а также одобренный 15–16 октября 2008 г. Европейский пакт об иммиграции и убежище³.

С 2005 г. в Европейском Союзе разрабатываются документы так называемого «глобального подхода» применительно к отдельным регионам мира: Глобальный подход к миграции 2005 г. в отношении Африки и Средиземноморья⁴, Сообщение Комиссии 2007 г. «Применение глобального подхода к миграции к регионам, граничащим с ЕС с Востока и Юго-Востока»⁵. В ноябре 2011 г. был принят обновленный «Глобальный подход к миграции и мобильности»⁶.

6.1.2. Правовое регулирование миграции граждан ЕС

Правовое регулирование миграции граждан ЕС имеет сложную принадлежность в структуре права ЕС. Свобода передвижения лиц рассматривается как элемент общего рынка, пространства свободы, безопасности и правосудия, следствие единого европейского гражданства. Она включает регулирование таких вопросов, как пребывание (проживание)

¹ COM(2008) 359 final.

² COM(2008) 360 final.

³ Presidency Conclusions, document 14368/08. The Pact itself is in document 13440/08.

⁴ Presidency Conclusions, Brussels, 30.1.2006. 15914/1/05. Rev.1.

⁵ COM(2007) 247 final.

⁶ COM(2011) 743 final.

граждан ЕС на территории Союза, перемещение трудящихся, включая оговорки о новых членах, и воссоединение семьи.

П. 1 ст. 18 Амстердамского договора закрепляет право каждого гражданина Союза свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов при соблюдении условий и ограничений, изложенных в договоре и соответствующих мерах. Детали реализации данного права раскрываются в Директиве Совета и Европейского парламента 2004/38/ЕС о праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов.

Пребывание (проживание) граждан ЕС регулируется различно в зависимости от срока нахождения на территории другого государства-члена. Краткосрочное пребывание (до 3 мес.) является свободным (ст. 6 Директивы). Долгосрочное пребывание (на срок более 3 мес., ст. 7 Директивы) свободно для тех, кто не обременяет социальную систему принимающего государства, а именно:

- для трудящихся или работающих на условиях самозанятости;

- либо для имеющих достаточные средства для содержания себя и своей семьи, а также полную медицинскую страховку;

- либо для получающих профессиональное образование и имеющих достаточные средства, а также медицинскую страховку;

- либо для членов семей лиц, относящихся к любой из вышеуказанных групп.

Постоянное проживание в течение пяти лет, а в ряде случаев этот срок сокращается, дает статус постоянного жителя (п. 1 ст. 16 Директивы). При этом условия, относящиеся к долгосрочному пребыванию, не применяются.

Реализация данного права ограничена соображениями государственной политики, общественной безопасности и здравоохранения, которые не могут применяться с экономическими целями (п. 1 ст. 27 Директивы).

Трудовая миграция граждан ЕС относится к элементам общего рынка. Она охватывает права «трудящихся государств-членов без дискриминации по национальному признаку в отношении найма, вознаграждения и других условий труда и занятости:

- принимать реально предлагаемую работу;
- свободно передвигаться в этих целях по территории государств-членов;
- находиться в одном из государств-членов, занимаясь трудовой деятельностью в соответствии с законодательными, распорядительными и административными положениями, регулирующими занятость граждан данного государства;
- оставаться на территории одного из государств-членов после завершения трудовой деятельности в этом государстве на определенных условиях».

Эти права также могут быть ограничены соображениями государственной политики, общественной безопасности здравоохранения, но не экономическими причинами, и не действуют в отношении замещения должностей государственных служащих.

Основным источником регулирования является Регламент Совета № 1612/68 о свободном перемещении трудящихся в пределах Сообщества.

Оговорки о «новых» членах представляют собой отступления от общих правил, установленных Регламентом 1612/68, которые могут быть использованы «старыми» членами ЕС в отношении граждан «новых» государств-членов для ограничения свободного перемещения трудящихся последних. Эти оговорки заключаются в том, что в продолжение 2-летнего периода после расширения ЕС между «старыми» и «новыми» государствами-членами могут продолжать действовать соответствующие двусторонние соглашения или национальное законодательство «старых» участников ЕС, т. е., как правило, разрешения на работу. По истечении 2 лет ограничения могут быть продлены еще на 3 года при информировании Комиссии. После чего ограничения возможны только в случае

существенного подрыва рынка труда или угрозы такового в течение еще одного 2-летнего периода. Действие оговорок не может ухудшить положение трудящихся из «новых» государств-членов в сравнении с тем, как оно существовало на момент присоединения соответствующих стран к ЕС. Оговорки не применяются в отношении Мальты и Кипра.

Источник закрепления – Протоколы о переходных мерах к Акту об условиях присоединения Чешской Республики, Эстонии, Латвии, Литвы, Венгрии, Мальты, Польши, Словении и Словакии 2003 г. и к Акту об условиях присоединения Республики Болгария и Румынии 2005 г.

Воссоединение семьи рассматривается совместно с миграцией граждан ЕС как мера, способствующая стабильности экономической активности лиц.

Основными источниками являются Директива 2004/38/ЕС о праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств членов, кодифицировавшая ранее выработанное законодательство ЕС, и Директива 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семьи, касающаяся исключительно граждан третьих стран.

Под воссоединением семьи понимается въезд и проживание в государствах-членах членов семьи с целью сохранения единства семьи.

Обобщая определения вышеуказанных документов, к членам семьи можно отнести:

- супруга (супругу); или не состоящего в браке партнера, в случае если законодательство принимающего государства приравнивает такое партнерство к браку;
- несовершеннолетних или совершеннолетних, но находящихся на иждивении, детей каждого;
- родственников каждого по прямой восходящей линии, находящихся на иждивении.

Концептуальным условием для воссоединения семьи является гарантия необременения системы социального вспомоществования принимающего государства. Это может быть

подтверждено в том случае, когда лицо, с которым воссоединяется семья, соответствует нескольким критериям:

а) в случае присоединения к гражданину ЕС – тем же, что и для долгосрочного пребывания самого гражданина ЕС;

б) в случае присоединения к гражданину третьего государства, на законных основаниях проживающему в ЕС (именуемому спонсором):

– наличием жилья, сопоставимого с обычным для данного региона и соответствующего стандартам безопасности принимающего государства;

– наличием медицинской страховки;

– наличием стабильного и регулярного дохода, достаточного для содержания семьи без участия социальной системы принимающего государства;

– выполнением мер по интеграции (по усмотрению принимающего государства).

Правила въезда, например, визовые требования, в отношении членов семей действуют в полном объеме.

Статус членов семьи аналогичен статусу спонсора.

Самостоятельное право на постоянное проживание на территории государства – члена ЕС возникает у членов семьи, как правило, по истечении пяти лет непрерывного проживания в стране.

Ограничением для реализации права на воссоединение семьи служат соображения государственной политики, общественной безопасности и здравоохранения.

В ноябре 2011 г. Комиссией была выпущена для широкого обсуждения Зеленая книга о праве на воссоединение семьи граждан третьих стран, проживающих в Европейском Союзе¹, целью которой является уточнение условий пользования этим правом, облегчение интеграции лиц, соответствующих требованиям законодательства государств-членов и противодействие злоупотреблениям данным правом.

¹ COM/2011/0735 final.

6.1.3. Правовое регулирование въезда и пребывания граждан третьих стран, в том числе беженцев

Въезд граждан третьих стран в ЕС. Наиболее распространенным видом предварительного разрешения на краткосрочный (до трех месяцев) въезд в страну является *виза*¹. Общую визовую политику ЕС составляют четыре группы мер, объединенных по правовому основанию в учредительных документах ЕС:

– перечни государств, граждане которых обязаны или не обязаны обладать визой для въезда в государства – члены ЕС (п. b(i) ч. 2 ст. 62 Амстердамского договора);

– процедуры и условия выдачи виз (п. b(ii) ч. 2 ст. 62 Амстердамского договора);

– единый формат виз (п. b(iii) ч. 2 ст. 62 Амстердамского договора);

– единая, т. е. взаимно признаваемая государствами-участниками, виза (п. b(iv) ч. 2 ст. 62 Амстердамского договора).

Перечни государств установлены Регламентом Совета № 539/2001, который содержит как группировку всех стран и территорий в два списка (государств и территорий, граждане которых освобождены от требования наличия визы для пересечения внешней границы ЕС, и государств, граждане которых обязаны иметь визы; приложения I и II к Регламенту), так и критерии, принимаемые Советом ЕС во внимание при

¹ См.: *Киселева Е.В.* Понятие, назначение и виды виз // *Киселева Е.В.* Международно-правовые предпосылки установления безвизового режима между Россией и ЕС: Дис. ... к.ю.н. – М., 2007. – С. 68–80; *Киселева Е.В.* Понятие и назначение виз в контексте интернационализации права // Перспективы развития современного права в контексте процессов интернационализации: Мат-лы I ежегодной Междунар. научно-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых (31 октября – 1 ноября 2006 г.) / Сост. и отв. ред. Н.А. Чертова, Т.В. Бондарева, А.А. Юлегин. – Архангельск: Северодвинская типография, 2006. – С.103–107.

отнесении государств к «черному» или «белому» списку (п. 5 преамбулы Регламента¹). С принятием Стокгольмской программы 2009 г. предполагается систематический пересмотр списков в соответствии с обновленными критериями².

Процедуры и условия выдачи виз регулируются Визовым кодексом Сообщества от 13 июля 2009 г.³ К основным нововведениям этого документа можно отнести:

– установление единых для всех государств-участников правил, процедур и сроков рассмотрения заявлений, включая положения об использовании биометрических данных;

– определение размера визового сбора (60 евро; ч. 1 ст. 16 Визового кодекса) с указанием случаев его снижения или отмены, а также узаконивание практики взимания сервисного сбора (который теперь не должен превышать половины сбора за рассмотрение заявления о выдаче визы);

– обязанность на стороне консульства мотивировать отказ в выдаче визы и возможность обжалования такого решения.

В будущем планируется переход с единой визы единого формата на общую шенгенскую визу, выдаваемую общим консульским должностным лицом⁴.

¹ Пункт 5 преамбулы Регламента № 539/2001 гласит: определение третьих государств, граждане которых подлежат визовому требованию, и тех, которые из него исключены, основано на взвешенной, проводимой в каждом конкретном случае оценке ряда критериев, относящихся, в том числе, к незаконной миграции, общественному порядку и безопасности, а также к внешним отношениям ЕС с третьими государствами. Внимание уделяется также последствиям для региональной политики (последовательности) и взаимности.

² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'An area of freedom, security and justice serving the citizen'. Brussels, 10.6.2009. COM(2009) 262 final. Para. 4.2.3.3.

³ Regulation (EC) № 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) // OJ L 243/1, 15.9.2009.

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'An area of freedom, security and justice serving the citizen'. Brussels, 10.6.2009. COM(2009) 262 final. Para. 4.2.3.3.

Пребывание граждан третьих стран в ЕС зависит от срока и основания пребывания и регулируется соответствующими нормами вторичного права ЕС и национальным законодательством государств-членов.

Обладатели виз, как краткосрочных (шенгенских), так и долгосрочных (национальных) имеют права, следующие из типа визы и ограниченные сроком действия визы, по истечении которого граждане третьих стран должны покинуть территорию ЕС. Так, краткосрочная виза обычно дает право на въезд и пребывание на территории ЕС в течение максимум 3 месяцев в течение 6-месячного периода без права на занятие трудовой деятельностью.

Обладатели видов на жительство подчиняются национальному законодательству государств-участников ЕС в отношении своих прав и обязанностей, кроме возможности использовать свой вид на жительство вместо визы для краткосрочного пребывания на территории других государств-членов, что следует из шенгенских правил. Сам вид на жительство имеет единую форму, утвержденную Регламентом Совета № 1030/2002. Особый статус устанавливается для обладателей вида на жительство, выдаваемого гражданам стран, не являющихся членами ЕС, которые стали жертвами торговли людьми или объектами действий, способствующих нелегальной иммиграции, и которые сотрудничают с компетентными органами¹.

Статус лиц, проживающих в ЕС на долгосрочной основе, подчиняется действию Директивы Совета 2003/109/ЕС и по содержанию, за рядом исключений, приравнивается к статусу граждан ЕС в следующих вопросах:

– доступа к оплачиваемой и неоплачиваемой работе, условий занятости, условий труда (режим рабочего времени,

¹ См.: Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities // OJ L 261/19, 6.8.2004.

нормы охраны и гигиены труда, право на отпуск, оплата труда, увольнение);

– образования и профессионального обучения, признания документов о квалификации, грантов на обучение;

– социальных выплат (пособие на детей, пенсии по возрасту и т. д.) и страхования на случай болезни;

– социальной помощи (обеспечение минимального дохода, пенсии по возрасту, бесплатная медицинская помощь и т. д.);

– социальных льгот, скидок с налогов, доступа к товарам и услугам;

– свободы объединений и членства в профессиональных союзах; свободного представления профсоюза или объединения;

– свободного доступа ко всей территории соответствующего государства-члена.

6 июня 2007 г. Комиссия выступила с предложением об изменении Директивы 2003/109/ЕС с целью распространения ее действия на лиц, пользующихся международной защитой¹.

Новеллами в рассматриваемой сфере являются октябрьская инициатива Комиссии 2007 г. о введении «голубых карт» для высококвалифицированных работников, реализованная через принятие Директивы Совета 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. об условиях въезда и проживания граждан третьих стран с целью высококвалифицированной работы по найму, а также озвученная Комиссией в июне 2009 г. идея кодификации законодательства ЕС касательно правового статуса законных мигрантов в форме принятия иммиграционного кодекса².

Беженцы. С вступлением в силу Амстердамского договора, когда ЕС была передана компетенция по вопросам убежища, было начато движение к *Общей европейской системе убежища*, которое имеет своей целью полную гармонизацию национальных законодательств.

¹ COM(2007) 298 final.

² См.: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'An area of freedom, security and justice serving the citizen'. Brussels, 10.6.2009. COM(2009) 262 final. Para. 5.1.3.

В настоящее время правом ЕС урегулированы следующие аспекты:

- определение государства, ответственного за рассмотрение ходатайства о признании беженцем¹;
- минимальные стандарты, касающиеся предоставления и отзыва статуса беженца²;
- меры по квалификации граждан третьих стран в качестве беженцев или нуждающихся в иной международной защите и содержание предоставляемого статуса³;
- минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища⁴;
- минимальные стандарты временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц⁵.

Действующие документы ЕС устанавливают лишь общие минимальные стандарты защиты и процедуры. Кроме этого, отрицательное решение по ходатайству о признании беженцем признается всеми государствами-членами, а положительное действует лишь на территории соответствующего государства.

¹ Council Regulation (EC) № 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national // OJ L 50/1, 25.2.2003; Commission Regulation (EC) № 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) № 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national // OJ L 222/3, 25.2.2003.

² Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status // OJ L 326/13, 13.12.2005.

³ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted // OJ L 304/12, 30.9.2004.

⁴ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers // OJ L 31/18, 6.2.2003.

⁵ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof // OJ L 212/12, 7.8.2001.

Введение принципа признания положительных решений планируется к 2014 г.¹.

В качестве дальнейших шагов Европейская комиссия предлагает повысить уровень солидарности как между государствами – членами ЕС, так и между ними и третьими странами². Для усиления эффективности сотрудничества государств было учреждено Бюро поддержки убежища в Европе³.

6.1.4. Управление границами: источники, формы, институты

Границы ЕС подразделяются на внутренние и внешние⁴.

На внутренних границах предусматривается отсутствие пограничного контроля за людьми. Внутренние границы могут пересекаться в любом месте без проведения пограничных проверок в отношении лиц независимо от их гражданства. Исключения могут устанавливаться в случае серьезной угрозы общественному порядку или внутренней безопасности⁵.

В отношении внешних границ ЕС сформулирована общая политика. Она изложена в Сообщении Комиссии от 7 мая 2002 г. «На пути к интегрированному управлению

¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council ‘An area of freedom, security and justice serving the citizen’. Brussels, 10.6.2009. COM(2009) 262 final. Para. 5.2.1.

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions ‘Policy plan on asylum – An integrated approach to protection across the EU’. Brussels, 17.6.2008. COM (2008) 360.

³ Regulation (EU) № 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office // OJ L 132, 29.5.2010.

⁴ См.: Regulation (EC) № 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) // OJ L 105/1, 13.4.2006. Art. 2. Подробнее см. главу «Основы шенгенского права. Визовая политика ЕС» настоящего учебного пособия.

⁵ См.: Раздел III Шенгенского кодекса о границах 2006 г.

внешними границами государств-членов Европейского Союза»¹ и охватывает пять взаимозависимых компонентов:

- общий свод законодательства;
- общий механизм координации и оперативного сотрудничества;
- общий интегрированный анализ рисков;
- персонал, прошедший подготовку для работы в европейском измерении и совместимое оборудование;
- распределение бремени между государствами-членами в содержании Европейского корпуса пограничных сил.

Среди программных документов необходимо также упомянуть Сообщение Комиссии «Готовя следующие шаги в управлении границами в Европейском Союзе» от 13 февраля 2008 г.² и Общую программу «Солидарность и управление миграционными потоками», созданную Сообщением Комиссии от 6 апреля 2005 г.³

К основным источникам вторичного права ЕС по вопросам управления внешними границами относятся: Кодекс Сообщества о регулировании пересечения границ людьми от 15 марта 2006 г. (Шенгенский кодекс о границах), консолидировавший и развивший предшествующее законодательство⁴; Регламент Совета № 1931/2006 о местном приграничном движении⁵; Регламент Совета № 2007/2004, учреждающий Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза (Фронтекс)⁶.

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union', Brussels, 7.5.2002. COM(2002) 233 final.

² COM(2008) 69 final.

³ COM(2005) 123 final.

⁴ Regulation (EC) № 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) // OJ L 105/1, 13.4.2006.

⁵ Regulation (EC) № 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention // OJ L 405/1, 30.12.2006.

⁶ Council Regulation (EC) № 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union // OJ L 349/1, 25.11.2004.

Основываясь на действующем праве ЕС в данной сфере, можно выделить следующие **формы управления границами**:

- разграничение внутренних и внешних границ Союза и установление различных режимов их пересечения;
- нормативное закрепление условий въезда на территорию Союза граждан третьих стран и отказа во въезде;
- контроль на внешних границах – минимальные или обстоятельные проверки для определения соответствия лиц условиям въезда;
- наблюдение – деятельность пограничных сил, имеющая своей основной целью предотвращение несанкционированного пересечения границы, борьбу с трансграничной преступностью и принятие мер по отношению к лицам, незаконно пересекшим границу;
- установление особого режима приграничных территорий;
- оперативное сотрудничество компетентных органов.

Первые четыре формы урегулированы в Шенгенском кодексе о границах 2006 г., следующие – в соответствующем упомянутом выше вторичном законодательстве.

Главные **институты управления границами**, функционирующие в настоящее время:

- Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (Фронтекс);
- Группы быстрого реагирования на границах, созданные в 2007 г. для оказания поддержки государствам-членам в ситуациях, требующих усиленной технической и оперативной помощи¹;
- Фонд внешних границ², имеющий в распоряжении 1820 млн евро на период 2007–2013 гг. для финансовой помощи государствам-членам в реализации проектов;

¹ Regulation (EC) № 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams // OJ L 199/30, 31.7.2007.

² Decision № 574/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the External Borders Fund for the period 2007–2013 as part of the General Programme «Solidarity and Management of Migration Flows» // OJ L 144, 6.6.2007.

– базы данных, прежде всего Шенгенская информационная система второго поколения¹, используемая для **выдачи предупреждений в отношении граждан стран, не являющихся членами ЕС, в целях отказа во въезде или пребывании** в соответствии с определенными в ней условиями.

В будущем планируется создание Европейской системы пограничного наблюдения (Евросур), а также, возможно, системы регистрации въезда в ЕС и выезда из ЕС, автоматизированных устройств пропуска для проверки путешественников по биометрическим идентификаторам, электронной системы санкционирования поездок граждан стран, не являющихся членами ЕС, которая не требует получения виз перед поездкой в государство – член ЕС.

6.1.5. Борьба с незаконной миграцией: правовые основы, формы

Незаконная миграция – это трансграничное перемещение людей с нарушением правовых норм по вопросам въезда, пребывания или выезда. Особую группу преступлений, относящихся к незаконной миграции, составляет торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов, где незаконная миграция выступает как часть организованной преступности. Европол оперирует термином «организованная незаконная миграция» в отношении таких преступлений.

Политические приоритеты в борьбе с нелегальной иммиграцией изложены в одноименном Сообщении Комиссии

¹ Regulation (EC) № 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second-generation Schengen Information System (SIS II) // L 381, 28.12.2006; Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second-generation Schengen Information System (SIS II) // OJ L 205, 7.8.2007.

от 19 июля 2006 г.¹ Источники правового регулирования борьбы с незаконной миграцией в ЕС чаще всего принимаются в виде директив и рамочных решений, как например: Директива Совета 2002/90/ЕС, определяющая содействие несанкционированному въезду, транзиту и проживанию², и Рамочное решение Совета 2002/946/ЈНА об усилении правовой основы для предотвращения содействия несанкционированному въезду, транзиту и проживанию³; Директива Совета, устанавливающая санкции, налагаемые на перевозчиков⁴.

С вступлением в силу Лиссабонского договора правовое регулирование борьбы с незаконной миграцией, разделенное между первой и третьей опорами, связывается воедино.

Формы борьбы с незаконной миграцией предусмотрены следующие:

– борьба с нелегальной занятостью как фактором притяжения незаконных мигрантов⁵;

– предотвращение незаконного въезда и пребывания путем установления преступности ряда действий в законодательствах всех государств-членов и санкций за них⁶;

¹ COM(2006) 402 final.

² OJ L 328/17, 5.12.2002.

³ OJ L 328/1, 5.12.2002. Данные Директива и Решение в ближайшем будущем будут изменены с целью исправления правового основания их принятия. См. подробнее главу «Полицейское сотрудничество и сотрудничество судебных органов по уголовным делам».

⁴ Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 // OJ L 187/45, 10.7.2001.

⁵ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals. COM(2007) 249 final.

⁶ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence // OJ L 328/17, 5.12.2002; Council framework Decision 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence // OJ L 328/1, 5.12.2002.

- сотрудничество с государствами, не входящими в ЕС, прежде всего по вопросам оказания им содействия в улучшении управления миграционными потоками, предоставлении информации о законных способах миграции в ЕС, возвращения незаконных мигрантов;
- ответственность авиаперевозчиков¹;
- различная деятельность, связанная с управлением внешними границами ЕС, включая сеть сотрудников по связям иммиграционных служб²;
- возвращение нелегальных мигрантов в страны происхождения, прежде всего с использованием процедуры реадмиссии³;
- принятие мер, дополняющих обязательства государств-участников по международному праву относительно борьбы с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов⁴.

¹ Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 // OJ L 187/45, 10.7.2001.

² Council Regulation (EC) № 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network // OJ L 64/1, 2.3.2004.

³ См., напр.: Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии 2006 г. Ратифицировано Россией Федеральным законом от 03.03.2007 № 26-ФЗ.

⁴ Council Decision 2006/618/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women And Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community // OJ L/44 262, 22.9.2006. Council Decision 2006/616/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community // OJ L/24 262, 22.9.2006.

Контрольные вопросы

1. Каковы основные этапы формирования компетенции ЕС в сфере регулирования миграции?
2. Какие правовые вопросы регулирования миграции остаются в ведении государств-членов ЕС?
3. В чем состоит значение гражданства ЕС для внутри-европейской миграции граждан ЕС?
4. Выявите сходства в статусе граждан стран, не являющихся членами ЕС, которые проживают в ЕС на долговременной основе, и статусе граждан ЕС.
5. Какие аспекты будущей европейской системы убежища уже действуют в настоящее время?
6. Раскройте правовое содержание принципа солидарности применительно к управлению внешними границами Европейского Союза, применительно к борьбе с нелегальной миграцией.
7. Каково значение информационных систем (визовой, шенгенской) для регулирования миграции в ЕС?
8. Как соотносятся понятия «нелегальная миграция», «незаконная миграция», «незаконный ввоз мигрантов», «контрабанда людей», «торговля людьми»?
9. В чем заключается содержание глобального подхода ЕС в отношении различных регионов мира в сфере миграции?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Какие аргументы можно привести в пользу утверждения, что правовое регулирование миграции в ЕС находится на стадии становления самостоятельной отрасли?
2. Продемонстрируйте преемственность в программных документах ЕС в сфере миграции, принятых в 1999, 2004 и 2009 гг. Насколько успешно реализуются поставленные в этих документах задачи?

3. На какие правозащитные нормы опирается институт воссоединения семьи в ЕС?

4. Охарактеризуйте место вопросов интеграции мигрантов в миграционном законодательстве и политике ЕС.

5. В чем заключается специфика принципа взаимности в вопросах отнесения государств к «черному» или «белому» визовому списку?

6. Назовите правомерные причины и условия восстановления пограничных проверок на внутренних границах ЕС. Приведите примеры их использования из практики государств.

7. Чем обусловлена и в чем выражается особая позиция Великобритании, Ирландии и Дании по отдельным вопросам регулирования миграции в ЕС?

8. Каковы элементы кодификации и прогрессивного развития в Шенгенском кодексе о границах 2006 г.? В Визовом кодексе Сообщества 2009 г.?

9. Каково значение института реадмиссии в регулировании миграции и, особенно, в отношениях между ЕС и третьими государствами?

Ключевые слова: пространство свободы, безопасности и правосудия, условия въезда на территорию ЕС, европейское гражданство, границы ЕС, интегрированное управление внешними границами государств-членов ЕС, глобальный подход к миграции.

Справочные материалы

1. Кафедра права Европейского Союза, Центр права Европейского Союза МГЮА. URL: <http://www.eulaw.edu.ru/index.htm>

2. Free movement of persons, asylum and immigration // Summaries of the EU Legislation // http://europa.eu/legislation_summaries/

justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_en.htm

Основная литература

1. *Лафитский В.И.* Миграционное право Европейского Союза // Международное и европейское право. – 2005. – № 1. – С. 37–50.
2. *Потемкина О.Ю.* Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. – М.: Гриф и К, 2011.
3. *Четвериков А.О.* Правовой режим пересечения людьми внутренних и внешних границ государств-членов Европейского Союза: Учеб. пособ. / Под ред. и предисл. С.Ю. Кашкина. – М.: Волтерс Клувер, 2010.
4. *Controlling frontiers: Free movement into and within Europe / Ed. by D. Bigo, E. Guild.* – London: Ashgate, 2005.
5. *The future of free movement of persons in the EU / Under supervision of J.-Y. Carlier, E. Guild.* – Bruxelles: Bruylant, 2006.
6. *Guild E.* Immigration law in the European Community. – The Hague: Kluwer Law International, 2001.
7. *Hailbronner K.* Immigration and asylum law and policy of the European Union. – London: Kluwer Law International, 2000.
8. *Migration and asylum law and policies in the European Union: FIDE 2004 national reports / Ed. by I. Higgins, K. Hailbronner.* – Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
9. *Papagianni G.* Institutional and policy dynamics of EU migration law. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
10. *Roger N., Scannell R.* Free movement of persons in the enlarged European Union. – London: Sweet and Maxwell, 2005.

Темы докладов и выпускных работ

1. Лиссабонский договор и международно-правовое регулирование миграции в Европейском Союзе.
2. Новеллы права Европейского Союза 2009–2010 гг. по вопросам миграции.

3. Генезис и правовое содержание зоны свободы, безопасности и правосудия ЕС.
4. Правовое значение программных документов ЕС в сфере миграции.
5. Основы международно-правового регулирования миграции граждан ЕС в Европейском Союзе.
6. Вопросы миграции в практике Суда ЕС.
7. Основы международно-правового регулирования миграции граждан третьих стран в Европейском Союзе.
8. Основы международно-правового регулирования воссоединения семьи в Европейском Союзе.
9. Вопросы воссоединения семьи в практике Суда ЕС.
10. Основы международно-правового регулирования трудовой миграции в Европейском Союзе.
11. Вопросы трудовой миграции в практике Суда ЕС.
12. Основы международно-правового регулирования вынужденной миграции в Европейском Союзе.
13. Основы международно-правового сотрудничества государств-членов ЕС по борьбе с незаконной миграцией.
14. Основы международно-правового регулирования совместной охраны внешних границ ЕС.
15. Основы сотрудничества ЕС с третьими странами по вопросам миграции.

6.2. СНГ¹

6.2.1. Формирование компетенции СНГ в сфере миграции

На пространстве СССР, непосредственно перед событиями 1991 г., действовал Закон о правовом положении ино-

¹ Данный параграф написан в соавторстве с О.С. Кажяевой и А.С. Головановым.

иностранцев в СССР от 24 июня 1981 г.¹, предусматривавший разделение иностранных граждан на две категории: постоянно проживающие и временно находящиеся. Закон 1981 г. предусматривал равенство прав и свобод иностранных граждан и граждан СССР, за исключением отдельных ограничений в отношении иностранных граждан, которые могут устанавливаться актами советского законодательства. С распадом СССР иностранцами стало также большое количество людей, прежде являвшихся гражданами единого государства, но выбравших с обретением суверенитета некогда советскими республиками гражданство иной страны, чем та, в которой они проживали, например, россияне, оказавшиеся в Узбекистане, стали иностранцами в этой стране.

Проблемы в сфере регулирования миграции, возникшие после распада Союза, были связаны с отсутствием скоординированной между бывшими республиками миграционной политики, увеличением неконтролируемых перемещений бывших союзных граждан. Ощутимым фактором роста миграции на постсоветском пространстве стало, главным образом, различие в уровне социально-экономического развития бывших республик.

В Уставе Содружества Независимых Государств, принятом в Минске 22 января 1993 г.², в качестве одной из основных целей Содружества указано на содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве (ст. 2).

Развитием этого направления регионального сотрудничества стало Соглашение о безвизовом передвижении граждан

¹ Закон СССР от 24.06.1981 № 5152-X (ред. от 15.08.1996, с изм. от 17.02.1998) «О правовом положении иностранных граждан в СССР» // Свод законов СССР. – Т. 3. – С. 778.

² Решение Совета глав государств СНГ «О принятии Устава СНГ», принятое в Минске 22 января 1993 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1993. – № 1.

государств СНГ по территории его участников¹ (в настоящее время оно действует для Армении, Белоруссии и Казахстана; Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан позднее вышли из него), принятое Советом глав правительств СНГ 9 октября 1992 г. Соглашение устанавливает право граждан Сторон въезжать, выезжать и передвигаться по территории Сторон без виз при наличии документов, удостоверяющих личность или подтверждающих их гражданство (ст. 1). Порядок въезда, выезда и передвижения регулируются национальным законодательством каждого государства. Страны-участницы Соглашения сохранили право устанавливать ограничения на передвижение по их территории в отношении иностранных граждан.

В развитие безвизового режима 13 ноября 1992 г. было подписано Соглашение между Арменией, Белоруссией, Казахстаном и Россией о взаимном признании виз государств-участников СНГ.² Государства, участвующие в Соглашении, признают въездные, выездные и транзитные визы, которые дают право иностранцам следовать транзитом через территории других Сторон к месту назначения или пункту выезда в третью страну. Государства также согласились вести централизованный учет иностранных граждан, информационный обмен по порядку оформления виз, тарифам консульских сборов, образцам паспортно-визовых документов, списку лиц, которым запрещен въезд на территорию СНГ³.

¹ Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников, заключенное в г. Бишкеке 9 октября 1992 г. Россия уведомила о выходе из Соглашения (Постановление Правительства РФ от 30.08.2000 № 641). Соглашение утратило силу для России 05.12.2000 // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество» . – 1992. – № 7.

² Соглашение о взаимном признании виз государств-участников Содружества Независимых Государств, заключенное в г. Москве 13 ноября 1992 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». № 8. 1992.

³ Подробнее см.: *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России: теория и практика. – М., 2008. – С. 231

В двустороннем формате страны СНГ также заключают соглашения по визовым вопросам. Так, были подписаны межправительственное соглашение России и Азербайджана о безвизовых поездках от 3 июля 1997 г.¹, межправительственное соглашение России и Украины о безвизовых поездках граждан РФ и Украины от 16 января 1997 г.² и др. Подобные соглашения содержат перечень необходимых документов и порядок пересечения госграницы в безвизовом режиме³.

Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г.⁴, вступившая в силу для Белоруссии, Киргизии, России и Таджикистана, закрепляет, что «каждый, кто законно находится на территории какой-либо Договаривающейся Стороны, имеет право в пределах этой территории свободно передвигаться и выбирать место жительства». Также установлено право каждого выезжать из любой страны, включая свою собственную. Вышеизложенные права могут быть ограничены только законом в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, для охраны здоровья и нравственности населения или для защиты прав и свобод других лиц (ст. 22). Была подтверждена незаконность высылки лиц в индивидуальном порядке или в результате коллек-

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Азербайджанской Республики, заключенное в г. Москве 3 июля 1997 г. (ред. от 2.02.2005) // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 10. – С. 37–40.

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Украины, заключенное в г. Москве 16 января 1997 г. (ред. от 30.10.2004, с изм. от 02.02.2007) // Бюллетень международных договоров. – 1999. – № 2. – С. 35–38.

³ Подробнее см.: *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России: теория и практика. – М., 2008. – С. 232.

⁴ Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, заключенная в Минске 26 мая 1995 г. (вместе с «Положением о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств», утв. 24.09.1993) // Российская газета. – 23.06.1995. – № 120.

тивного мероприятия с территории государства, гражданами которого они являются (ст. 25). Решением Совета глав государств Содружества 24 сентября 1993 г.¹ была образована Комиссия по правам человека СНГ, в компетенцию которой входит рассмотрение межгосударственных жалоб и индивидуальных петиций, связанных с нарушениями прав человека.

В отношении пересечения гражданами стран СНГ внешних границ Сообщества действует Соглашение о порядке въезда граждан государств-участников СНГ в государства, не входящие в СНГ, и выезда из них, от 17 января 1997 г.² Въезд и выезд граждан государств СНГ в государства, не входящие в СНГ, осуществляются через КПП по действительным национальным заграничным паспортам или документам, их заменяющим (ст. 4). В случае въезда гражданина одной из стран СНГ на территорию Сообщества без необходимых документов, он не может быть выдворен за пределы СНГ без предварительного согласия страны своего гражданства (ст. 10).

В рамках СНГ были приняты Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников СНГ от 15 сентября 2004 г.³ и Конвенция по пригра-

¹ Решение Совета глав государств СНГ «Об утверждении Положения о Комиссии по правам человека Содружества Независимых Государств», принятое в г. Москве 24.09.1993 // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – 1993. – № 4 (12). – С. 35–40.

² Соглашение о порядке выезда граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в государства, не входящие в Содружество Независимых Государств, и въезда из них, заключенное в г. Москве 17 января 1997 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1997. – № 1.

³ Решение Совета глав правительств СНГ «О Концепции межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств», принято в г. Астане 15 сентября 2004 г. Документ опубликован не был // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств // <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1607> (последнее посещение: 22 июля 2012 г.).

ничному сотрудничеству государств-участников СНГ от 10 октября 2008 г., предусматривающая создание Совета по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств-участников СНГ.

Конвенция СНГ по приграничному сотрудничеству от 10 октября 2008 г.¹ предусматривает упрощение процедур пограничного, таможенного, иммиграционного (миграционного) и иных видов контроля в целях повышения эффективности приграничного сотрудничества.

Согласно Положению о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств-участников СНГ от 10 октября 2008 г.² Совет определяет приоритетные направления, рассматривает концептуальные и практические вопросы межрегионального и приграничного сотрудничества, выступает с предложениями по координации совместных направлений сотрудничества и др.

6.2.2. Компетенция органов СНГ по регулированию миграции

Вопросы миграции содержатся, в той или иной мере, в компетенции всех уставных органов СНГ: Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел, Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Так, например, Постоянная комиссия Межпарламентской Ассамблеи по социальной политике и правам человека

¹ Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств, заключена в г. Бишкеке 10 октября 2008 г. Конвенция вступила в силу, в том числе и для России, 22 июня 2009 г. // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 1. – С. 3–6.

² Соглашение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств-участников Содружества Независимых Государств, заключено в г. Бишкеке 10 октября 2008 г. Соглашение вступило в силу для России 21.09.2009 // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 1. – С. 7–10.

одобрила 31 октября 2007 г. рекомендации о законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах-участниках СНГ¹.

Межпарламентская Ассамблея в упомянутом документе рекомендовала разработать и принять концепцию общего миграционного пространства государств-участников СНГ, рекомендательный глоссарий терминов и понятий, используемых при гармонизации национального законодательства, перспективную программу разработки модельных законодательных актов, направленных на регулирование миграционных процессов, рекомендации по развитию миграции с целью обучения и стажировки граждан государств-участников СНГ, рекомендации по стимулированию интеграции иммигрантов в принимающие сообщества. Рекомендации Межпарламентской Ассамблеи СНГ также предусматривали согласование принципов и порядка оказания медицинской помощи иностранцам из других стран СНГ, порядка их трудоустройства, социального и медицинского страхования, социального обеспечения, разработку единого порядка распространения информации в государствах СНГ о возможностях трудоустройства, программы мониторинга миграционных процессов и т. п. Однако в силу необязательного характера упомянутого решения Ассамблеи ни один из этих документов не был принят.

Позднее большинство этих рекомендаций были вновь подтверждены в комплексном плане первоочередных мер, направленных на практическую реализацию принципов, заложенных в Декларации о согласованной миграционной политике государств-участников СНГ, утвержденном решением

¹ Рекомендации о законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах – участниках СНГ, одобрены Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 31 октября 2007 г. // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. – 2007. – № 41.

Совета глав правительств от 20 ноября 2009 г.¹. Перечень рекомендованных мер, однако, был расширен за счет необходимости подготовки соглашения о сотрудничестве в вопросах профессиональной подготовки трудящихся-мигрантов, проекта модельного закона «О деятельности частных агентств занятости», рекомендаций по социальной интеграции мигрантов и др. Среди первоочередных мер в этой области были также упомянуты совместные мероприятия по интеграции беженцев, обмен опытом противодействия незаконной миграции, заключение соглашений о реадмиссии со странами, пограничными с государствами Содружества, разработка совместных проектов в области миграции с МОТ, МОМ, УВКБ ООН с привлечением их финансирования под эти программы. Среди первоочередных мер большое внимание было уделено информационным мероприятиям: унификации статистических показателей, созданию единой системы учета иностранцев, созданию центра исследований миграционных процессов в СНГ и т. д. Некоторые из первоочередных мер были реализованы, другие все еще ожидают своего часа.

Помимо уставных органов, государства-участники СНГ создали специализированные органы, регулирующие отдельные аспекты миграции: Консультативный совет по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ, Совместную Комиссию государств-участников СНГ по сотрудничеству в борьбе с незаконной миграцией и Совет руководителей миграционных органов государств-участников СНГ.

Консультативный совет по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ был сформирован межправительственным соглашением стран СНГ от 13 но-

¹ Решение Совета глав правительств СНГ «О Комплексном плане первоочередных мер, направленных на практическую реализацию принципов, заложенных в Декларации о согласованной миграционной политике государств-участников Содружества Независимых Государств», принятое в г. Ялте 20.11.2009. Документ опубликован не был // <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2734> (Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств) (последнее посещение 21 июля 2012 г.).

ября 1992 г.¹. Согласно Положению о Консультативном совете его полномочия в сфере миграции состоят в разработке модельных законов и рекомендаций, проектов многосторонних межгосударственных и межправительственных соглашений, рекомендаций по формированию общего рынка труда, взаимосогласованных социальных стандартов, налаживании обмена информацией и др. Совет формируется из руководителей министерств и ведомств, занимающихся вопросами труда, миграции и социальной защиты населения государств-участников СНГ. Его заседания проходят не реже двух раз в год поочередно в каждом из его государств-участников при кворуме в две трети его членов. Предусмотрено также проведение внеочередных заседаний Консультативного совета по предложению одного из его членов. Функции рабочего аппарата Консультативного совета выполняет Исполнительный комитет СНГ, а именно – департамент анализа экономических условий формирования зоны свободной торговли Исполнительного комитета СНГ.

В рамках Консультативного совета по труду, миграции и социальной защите граждан стран СНГ был образован «информационный банк данных», содержащий сведения по выдаваемым визам, пропускным пунктам, включая создание новых пунктов и режима их функционирования, по порядку оформления виз, тарифам консульских сборов, образцам паспортно-визовых документов.

Совет глав правительств СНГ решением от 16 апреля 2004 г.² создал совместную комиссию стран СНГ по сотруд-

¹ Соглашение об образовании Консультативного совета по труду, миграции и социальной защите населения государств – участников Содружества Независимых Государств, заключено в г. Москве 13 ноября 1992 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество» . – 1992. – № 8.

² Решение Совета глав правительств СНГ «О Совместной комиссии государств-участников Соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 года», принятое в г. Чолпон-Ате 16 апреля 2004 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – № 1 (44). – С. 101–104.

ничеству в борьбе с незаконной миграцией. Совместная комиссия является консультативно-совещательным органом правительств государств-участников Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г.¹. В рамках своей компетенции комиссия готовит рекомендации по гармонизации национального законодательства, совершенствованию миграционного контроля, осуществляет обмен информацией о миграционной ситуации в государствах в рамках СНГ, обобщает международный опыт, проводит совместные семинары и конференции.

Для оперативного решения миграционных проблем и координации взаимодействия государств СНГ 5 октября 2007 г. в Душанбе (Таджикистан) было подписано Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов стран СНГ². В состав совета вошли руководители миграционных органов государств СНГ (ст. 2). Среди основных направлений его деятельности – разработка единых подходов к гармонизации национальных законодательств по миграции, координация взаимодействия миграционных органов государств СНГ по основным направлениям политики, содействие реализации межгосударственных и межправительственных документов в сфере миграции, интеграции банков данных государств-участников СНГ по учету иностранных граждан и др.

Совет руководителей миграционных органов государств-участников СНГ также разрабатывает целевые программы по

¹ Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией, заключено в г. Москве 6 марта 1998 г. Россия ратифицировала Соглашение (Федеральный закон от 12.07.2000 № 97-ФЗ). Соглашение вступило в силу для России 24.08.2000 // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – 1998. – № 1. – С. 81–86.

² Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов государств-участников Содружества Независимых Государств, заключенное в г. Душанбе 5 октября 2007 г. Соглашение вступило в силу для России 12.11.2008 // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 7. – С. 3–7.

приоритетным направлениям сотрудничества миграционных органов государств и предложения по проведению мероприятий по противодействию незаконной миграции, отслеживает ход реализации документов, принятых в рамках миграционной политики СНГ.

6.2.3. Правовое регулирование трудовой миграции в СНГ

Одним из основных направлений сотрудничества стран-членов СНГ в экономической и социальной областях является «формирование общего экономического пространства на базе рыночных отношений и свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы» (ст. 19 Устава СНГ).

В рамках этого направления сотрудничества постоянная комиссия Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств по социальной политике и правам человека разработала перечень конвенций МОТ, подлежащих ратификации странами СНГ для обеспечения социальной защиты трудящихся мигрантов. Среди них – Конвенция № 29 «О принудительном или обязательном труде» от 28 июня 1930 г., Конвенция № 88 «Об организации службы занятости» от 9 июля 1948 г., Конвенция № 95 «Об охране заработной платы» от 8 июня 1949 г., Конвенция № 105 «Об упразднении принудительного труда» от 25 июня 1957 г. и др.

Одним из первых многосторонних документов, затронувших вопросы защиты прав трудящихся-мигрантов и трудовой миграции в СНГ, стало Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов в странах СНГ от 15 апреля 1994 г.¹, под-

¹ Соглашение от 15.04.1994 «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (с изм. от 25.11.2005). Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 24.04.1995 № 47-ФЗ // Бюллетень международных договоров. – 1997. – № 2.

писанное всеми странами Содружества. Соглашение распространяется на вопросы въезда, пребывания и выезда трудящихся мигрантов, признания документов, необходимых для трудовой деятельности мигрантов, обеспечения их прав и законных интересов. В решении вопросов, связанных с привлечением и использованием труда мигрантов, определением их правового статуса, соглашение отдает предпочтение национальному праву и двустороннему регулированию. Если иное не предусмотрено двусторонними соглашениями, то порядок привлечения трудящихся-мигрантов, квалификационные и иные требования к ним устанавливаются национальным законодательством принимающего государства. На основе двусторонних соглашений определяется количество принимаемых трудящихся-мигрантов. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции 1994 г. также содержит положения о признании трудового стажа мигрантов и о запрете двойного налогообложения их доходов.

Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ 29 октября 1994 г. приняла Хартию социальных прав и гарантий граждан стран СНГ¹, регулиующую вопросы занятости, миграции, трудовых отношений, охраны здоровья, безопасных условий труда, социального обеспечения и профсоюзной деятельности. По положениям Хартии страны решили создать единый рынок труда с безвизовым перемещением граждан по территории стран-участниц Содружества (ст. 1). Страны гармонизируют соответствующие институты национального законодательства и гарантируют иностранцам из стран Содружества выплату пособий по безработице, пособий, компенсаций, стипендий учащимся, материальной и иной помощи (ст. 3). Трудящиеся-мигранты получают мак-

¹ Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств, одобрена в г. Санкт-Петербурге 29 октября 1994 г. Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. – 1995. – № 6. – С. 99–117.

симальное равноправие с гражданами принимающего государства в социально-трудовой области (ст. 4). Аналогичные преимущества получают вынужденные мигранты (беженцы), причем расходы по их социально-бытовому обеспечению несут государства выезда (ст. 5). Страны СНГ согласуют основные условия увольнения трудящихся-мигрантов, продолжительность рабочего дня, отдыха, ежегодного оплачиваемого отпуска, труда несовершеннолетних, оплаты труда. Хартия предусматривает оказание бесплатной медицинской помощи, обязательное социальное страхование, охрану материнства и детства, полное социальное обеспечение, обеспечение жильем, санаторно-курортное лечение, льготный режим пользования общественным транспортом, а также право на объединение в профсоюзы. Государства реализуют закрепленные в Хартии положения на добровольной основе.

Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г.¹ устанавливает, что никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду. неотъемлемым правом, связанным с правом на осуществление свободной трудовой деятельности, является право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов (ст.12). Конвенция закрепляет также право рабочих-мигрантов на защиту от безработицы, на равное вознаграждение за равнозначную работу, на получение льгот и др. Особое внимание уделено защите прав работающих женщин.

Конвенция СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, подписанная в Кишиневе 14 нояб-

¹ Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, заключена в Минске 26 мая 1995 г. Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 04.11.1995 № 163-ФЗ // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество» . – 1995. – № 2.

ря 2008 г.¹, вступила в силу для Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и Украины. Она дает четкое деление категорий трудовой миграции: трудовые мигранты, приграничные и сезонные трудящиеся.

В соответствии с положениями Конвенции сделан акцент на то, что трудящиеся-мигранты пользуются теми же правами, что и граждане принимающего государства, в вопросах оплаты и охраны труда, пользования жильем на возмездной основе, получения образования, социального страхования, возмещения вреда жизни и здоровью, лечения и профилактики инфекционных заболеваний, доступа к иной оплачиваемой работе в случае потери прежней (ст. 6). По условиям Конвенции страны проводят политику стимулирования трудовой миграции, после окончания работ обеспечивают возвращение трудящихся-мигрантов на родину, выдают им соответствующие документы, внедряют механизмы медицинского страхования, пенсионного обеспечения, не допускают двойного налогообложения полученных доходов.

Государства-участники СНГ заключают также договоры, имеющие узкую направленность, например, Соглашение государств-участников СНГ о сотрудничестве в области охраны труда от 9 декабря 1994 г.², Соглашение государств-участников СНГ о порядке расследования несчастных случа-

¹ Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств, заключена в г. Кишиневе 14 ноября 2008 г. Конвенция не вступила в силу для России. Документ опубликован не был // <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2554> (Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств) (последнее посещение: 22 июля 2012 г.).

² Соглашение о сотрудничестве в области охраны труда, заключенное в Москве 09 декабря 1994 г. Документ опубликован не был // <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=391> (Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств) (последнее посещение: 22 июля 2012 г.).

ев на производстве, произошедших вне их государства проживания от 9 декабря 1994 г.¹ и др.

6.2.4. Правовое регулирование противодействия незаконной миграции в СНГ

Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции от 16 сентября 2004 г.² содержит подробный анализ ситуации с незаконной миграцией на пространстве СНГ. «Основными факторами, вызывающими миграцию населения, являются: экономический, политический, этнический, социально-психологический и экологический. Активные миграционные процессы на территориях государств – участников СНГ, по экспертным оценкам, будут сохраняться, как минимум, в течение ближайшего десятилетия. При этом будут существовать реальная нагрузка на экономические и социальные инфраструктуры государств – участников СНГ, конфликтные отношения между коренными жителями и мигрантами и, как следствие, осложнение криминогенной ситуации в местах концентрации мигрантов.

Как правило, после проникновения на территории государств – участников СНГ незаконные мигранты используют их

¹ Соглашение о порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с работниками при нахождении их вне государства проживания, заключенное в Москве 9 декабря 1994 г. Документ опубликован не был // <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=381> Единый реестр правовых актов и других документов (Содружества Независимых Государств) (последнее посещение 22 июля 2012 г.).

² Решение Совета глав государств СНГ «О Концепции сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции», принятое в г. Астана 16 сентября 2004 г. Документ опубликован не был // <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1628> (Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств) (последнее посещение 21 июля 2012 г.).

в качестве транзитных для проникновения в государства – члены Европейского Союза и другие страны; для приобретения необходимых документов и поиска нелегальных каналов переправки в третьи государства; в целях легализации пребывания и получения статуса беженца; для занятия коммерческой или иной деятельностью, в том числе противоправной.

Количество иностранных граждан, незаконно прибывших на территории государств – участников СНГ, не поддается полному учету и контролю в связи с тем, что они избегают регистрации.

Существуют определенные географические зоны, привлекающие к себе внимание незаконных мигрантов. Это – крупные города, экономически развивающиеся зоны и приграничные регионы.

Для проникновения на территории государств – участников СНГ незаконными мигрантами используются в первую очередь наиболее уязвимые участки государственных границ государств – участников СНГ.

Незаконная миграция, как правило, ухудшает социальную и криминогенную обстановку, расширяет базу для деятельности организованных преступных группировок, международных террористических и экстремистских организаций, усиливает угрозу национальной безопасности государства пребывания.

С ростом потока незаконных мигрантов в государствах – участниках СНГ осложнилась ситуация с незаконным оборотом наркотиков, оружия, валюты, изготовлением и сбытом поддельных документов.

Отдельные мигранты прибывают в государства – участники СНГ с особо опасными инфекционными заболеваниями, что в значительной степени обостряет санитарно-эпидемиологическую обстановку в государствах – участниках СНГ» (разд. 3).¹

¹ Подробнее см.: Незаконная миграция в СНГ. Проблемы, пути решения (информационный материал) // <http://cis.minsk.by/page.php?id=13734> (Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ) (дата посещения: 22 июля 2012 г.).

Данный аспект сотрудничества государств СНГ отражен в Соглашении о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с нелегальной миграцией от 6 марта 1998 г, Концепции сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции от 16 сентября 2004 г., Программе сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012–2014 гг. от 3 сентября 2011 г. и др.

Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с нелегальной миграцией от 6 марта 1998 г.¹ содержит определение незаконных мигрантов, под которыми понимаются «граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территорию Сторон, а также граждане Сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из Сторон, установленные ее национальным законодательством» (ст. 1). Основным направлением сотрудничества стран-участниц Конвенций выступают осуществление миграционного контроля, миграционного учета иностранцев, а также повышение квалификации сотрудников миграционных служб стран Сообщества. Развитие последнего положения стало, например, решение Совета глав СНГ от 23 мая 2008 г. о придании Академии МВД Белоруссии статуса базового вуза Сообщества по подготовке, повышению квалификации, переподготовке кадров в сфере миграции и противодействия торговле людьми².

¹ Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией, заключенное в Москве 6 марта 1998 г. Документ опубликован не был // <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=773> (Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств) (последнее посещение: 22 июля 2012 г.).

² Решение Совета глав правительств СНГ о придании учреждению образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь» статуса базовой организации государств-участников Содружества Независимых Государств по подготовке, повышению квалификации, переподготовке кадров в сфере миграции и противодействия торговле людьми от 23 мая 2008 г. Документ опубликован не был // <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2437> (Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств) (последнее посещение: 21 июля 2012 г.).

Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией 1998 г. и Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах 2000 г.¹ представляют собой основу правовой базы Содружества по осуществлению взаимодействия государств-участников СНГ в области миграционного контроля, учета иностранных граждан, незаконно пребывающих на их территориях, выработки механизма депортации, гармонизации национального законодательства и обмена информацией о незаконной миграции.

В соответствии с этими документами продолжается работа по созданию Единой системы учета иностранных граждан, в которую вошли все страны СНГ. Ее функционирование позволит отслеживать передвижения иностранцев из третьих стран, въезжающих в государства СНГ и выезжающих из них и сроки их пребывания. На основании полученных данных будет осуществляться обработка, накопление, хранение и передача информации, что позволит вести своевременный учет таких лиц. Предполагается, что система будет содержать сведения о лицах, пересекающих границы государств СНГ. Она будет пополняться сведениями из национальных баз данных государств-участников Содружества.

Основные направления сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией страны СНГ видят в совершенствовании договорно-правовой базы, реализации совместных программ, обобщении международного опыта, совершенствовании пограничного и миграционного контроля на госграницах СНГ, процедуры определения правового положения иностранных граждан и др. (разд. 5). В рамках научного обеспечения со-

¹ Решение Совета глав правительств СНГ «О Положении об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства – участники Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции», принятое в г. Москве 25 января 2000 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – № 1 (34). – С. 127–132.

трудничества страны СНГ проводят совместные научные исследования, совместно разрабатывают информационно-аналитические методики, обеспечивающих сопоставимость статистической и иной информации, методические пособия по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, связанных с незаконной миграцией, а также проводят научно-практических конференции по вопросам развития международного сотрудничества государств – участников СНГ (разд. 7).

В соответствии с Программой сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012–2014 гг., утвержденной решением Совета глав государств СНГ № 03149 от 3 сентября 2011 г.,¹ одним из приоритетных направлений сотрудничества по совершенствованию международно-правовой базы в области борьбы с незаконной миграцией является продолжение работы по заключению соглашений о реадмиссии между государствами-участниками СНГ.

Как отмечают А.Х. Абашидзе и Е.В. Киселева, «сущность соглашений о реадмиссии составляют взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории этой договаривающейся стороны»². Такого рода соглашения «предусматривают создание технических возможностей для управления процедурой и операциями по пе-

¹ Решение Совета глав государств СНГ «О Программе сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2012–2014 годы», принято в г. Душанбе 03.09.2011. Документ опубликован не был // <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3149> (Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств) (последнее посещение 21 июля 2012 г.).

² Абашидзе А.С., Киселева Е.В. Рeadмиссия в отношениях России и ЕС // Обозреватель-Observer. – 2004. – № 2.

ремещению, установление правил перемещения, затрат, защиты данных и соблюдение прочих международных прав и обязательств»¹. Соглашения о реадмиссии, как правило, содержат формальную и ускоренную процедуры. Формальная процедура применяется, когда «факт незаконного проникновения или пребывания был установлен после прошествия некоторого времени со дня совершения», а ускоренная процедура – «обычно при задержании на пункте пограничного контроля»².

Для осуществления процедур реадмиссии государству пребывания необходимо выявить нелегальных мигрантов, установить незаконность их пребывания, определить место для их временного содержания, установить их гражданство, согласовать вопросы транзита и приема таких лиц государствами их гражданства.

Так, в соответствии с российско-украинским соглашением о реадмиссии от 22 декабря 2006 г.³ запрос о реадмиссии направляется в течение десяти рабочих дней со дня установления факта незаконного въезда или незаконного пребывания лица (ст. 5). Для отправления запроса необходимо установить личность лица, подлежащего реадмиссии. Ответ на запрос должен быть дан в течение 13 дней, в особых случаях срок может быть продлен до 90 дней.

Государство, отвечающее на запрос о принятии лица, вправе отклонить его, если с момента пересечения лицом границы либо с момента установления факта незаконного пребывания лица прошло более 6 мес. В любом случае отказ запрашиваемой стороны должен быть обоснован. Передача

¹ Киселева Е., Абашидзе А. Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС. LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG. 2010. – С. 117.

² Киселева Е., Абашидзе А. Там же. – С. 118.

³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о реадмиссии, заключено в г. Киеве 22 декабря 2006 г. Соглашение вступило в силу 21 ноября 2008 г. // Бюллетень международных договоров. – 2009. – № 5. – С. 45–51.

лица должна быть осуществлена в течение 30 дней с момента получения согласия от запрашиваемой стороны (ст. 6).

При необходимости транзита лица, подлежащего реадмиссии через территорию одной из договаривающихся сторон соответствующий запрос должен быть сделан не позднее 15 дней до предполагаемой даты въезда лица на территорию государства-транзита. Ответ на подобный запрос должен быть дан в течение 7 дней (ст. 7)¹.

Заключение соглашений о реадмиссии необходимо для снижения угрозы дальнейшего роста незаконной миграции в государствах СНГ, предотвращения конфликтов между местным населением и иностранными гражданами, предотвращения преступных действий и улучшения криминогенной обстановки, также для предотвращения образования «секторов незаконного рынка труда» в принимающем государстве.

6.2.5. Перспективы совершенствования правового регулирования миграционных процессов в СНГ

Дальнейшее развитие сотрудничества государств-участников СНГ в области регулирования миграции видится в работе по следующим ключевым направлениям:

– создание единого органа по миграции с подразделениями по изучению, совершенствованию и развитию сотрудничества государств в области регулирования различных аспектов миграции;

– углубление сотрудничества по обмену информацией и подготовке специалистов, занимающихся изучением, обобщением и непосредственно реализующих действия по регулированию миграционных процессов в государствах-участниках;

¹ Подробнее см.: Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков: Практика реализации соглашений о реадмиссии в Российской Федерации. – Т. 2. – М., 2009. – С. 40.

– разработка общих принципов и правил, которые государства-участники СНГ должны соблюдать при осуществлении депортации и выдворении иностранного гражданина;

– создание миграционных центров, агентств занятости с государственным участием для информирования мигрантов о возможностях трудоустройства в государствах-участниках СНГ, о миграционном законодательстве государств-участников и необходимых требованиях при пересечении национальных границ государств СНГ.

Контрольные вопросы

1. Как повлияло нахождение стран-участниц СНГ в составе единого государства СССР на регулирование сферы миграции на уровне СНГ?

2. Перечислите основные соглашения, принятые в рамках СНГ по вопросам миграции. Дайте краткую характеристику этих соглашений и укажите причины их принятия.

3. Перечислите основные органы СНГ, наделенные компетенцией по вопросам миграции.

4. Каковы основные направления согласованной миграционной политики стран-участниц СНГ? Чем, по вашему мнению, обусловлен выбор именно этих направлений сотрудничества?

5. Каковы основные проблемы международно-правового регулирования трудовой миграции в СНГ? Какие основные документы были приняты по этому направлению сотрудничества?

6. Каковы основные направления сотрудничества стран-участниц СНГ в борьбе с нелегальной миграцией? Перечислите достижения в этой борьбе.

7. Как соотносятся между собой борьба с нелегальной миграцией стран-участниц СНГ и выполнение ими обязательств по предоставлению убежища?

8. Кого относят к «соотечественникам»?

9. Каковы перспективные направления сотрудничества в рамках СНГ по вопросам миграции? Какие программные документы приняты на среднесрочную и долгосрочную перспективы?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Проанализируйте декларацию о согласованной миграционной политике стран-участниц СНГ? Какие меры уже были предприняты для ее реализации?

2. В чем заключается межпарламентское сотрудничество по вопросам миграции в рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

3. Каковы основные этапы становления международно-правового регулирования борьбы с нелегальной миграцией стран-участниц СНГ?

4. Дайте характеристику основных документов, принятых на уровне СНГ по вопросам предоставления убежища и оказания помощи вынужденным переселенцам.

5. Какие вопросы правового регулирования трудовой миграции были переданы на уровень Содружества, а какие – остаются в пределах компетенции стран-участниц? Приведите примеры документов, принятых на уровне СНГ и отдельных государств по конкретным вопросам правового регулирования трудовой миграции.

6. Каковы достижения в деле создания единых информационных систем на уровне СНГ для осуществления контроля над трудовой миграцией и для борьбы с нелегальной миграцией?

7. Охарактеризуйте роль соглашений о реадмиссии, заключенных между странами-участницами СНГ, в международно-правовом регулировании миграции.

8. Каковы основания для отказа во въезде для иностранцев из других стран-участниц СНГ, принятые на национальном и региональных уровнях?

9. Какие меры международно-правового регулирования миграции согласованы в СНГ для применения к гражданам государств, не входящих в СНГ?

Ключевые слова: миграция в СССР, международно-правовое регулирование миграции в СНГ, безвизовый режим, миграционная политика, трудовая миграция, нелегальная миграция, реадмиссия.

Основная литература

1. *Зайончковская Ж.* Десять лет СНГ – десять лет миграций между странами-участницами // Демоскоп. – 2001. – № 45.
2. *Бардина М.П., Войтович С.А., Колосов Ю.М. и др.* Курс международного права: В 7 т. – Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире. – М.: Наука, 1993.
3. *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. – М.: Формула права, 2007.
4. *Топилин А.В.* СНГ: демографический потенциал, миграция, рынок труда. – М.: Экон-информ, 2002.
5. *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России: теория и практика. – М.: Контракт, 2008.

Темы докладов и выпускных работ

1. Международно-правовая оценка добровольной и принудительной миграции в СССР.
2. Компетенция СНГ в сфере миграции.
3. Эффективность международно-правового регулирования миграции на уровне СНГ.
4. Двусторонние соглашения государств-участников СНГ по вопросам миграции населения. Приграничное и межрегиональное сотрудничество по миграции в рамках СНГ.

5. Основные этапы становления международно-правового регулирования трудовой миграции в СНГ.

6. Двустороннее сотрудничество государств-участников СНГ по вопросам трудовой миграции.

7. Международно-правовые основы деятельности Консультативного совета по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ.

8. Международно-правовая оценка и значение соглашений по визовым вопросам, принятым в рамках СНГ.

9. Международно-правовые основы сотрудничества в сфере борьбы с незаконной миграцией, осуществляемого на уровне СНГ.

10. Соглашения о реадмиссии между РФ и странами СНГ во взаимоотношениях РФ с иными государствами и региональными организациями.

11. Международно-правовые основы сотрудничества государств-участников СНГ по вопросам вынужденной миграции.

6.3. ЕврАзЭС¹

30 мая 2001 г. вступил в силу Договор, подписанный Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об учреждении новой международной экономической организации – Евразийского экономического сообщества.

Евразийское экономическое сообщество придерживается в своей деятельности принципов Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права². ЕврАзЭС «...создано для эффективного продвижения процесса формирования Договаривающимися Сторонами Таможенного союза

¹ Данный параграф написан в соавторстве с О.С.Кажаевой.

² Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. // <http://www.evrazes.com/docs/view/3> (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

и Единого экономического пространства...» (ст. 2 Договора). Оно должно способствовать «обеспечению динамичного развития стран Сообщества посредством согласования социально-экономических преобразований при эффективном использовании их экономических потенциалов в интересах повышения уровня жизни населения»¹.

Основными органами Евразийского экономического сообщества являются Межгосударственный Совет, Интеграционный Комитет, Межпарламентская Ассамблея, Суд Сообщества. Согласно учредительному договору Межгосударственный Совет является высшим органом ЕврАзЭС, в работе которого принимают участие главы государств и главы правительств стран-членов Сообщества². Основными функциями Межгосударственного Совета являются «рассмотрение принципиальных вопросов Сообщества, связанных с общими интересами государств-участников, определение стратегий, направлений и перспектив развития интеграции и принятия решений, направленных на реализацию целей и задач ЕврАзЭС» (ст. 5 Договора).

Интеграционный Комитет Евразийского экономического сообщества является постоянно действующим органом и подотчетен в своей работе Межгосударственному Совету ЕврАзЭС. Его основные функции состоят в следующем:

– «проведение анализа состояния и тенденций развития интеграционных процессов в Сообществе, выработка предложений по их продвижению...»;

– рассмотрение вопросов, согласование и представление их решений на рассмотрение Межгосударственного Совета, касающихся:

¹ Евразийское экономическое сообщество // http://www.sodrujjestvo.ru/?page_id=180 (последняя дата обращения 24 июня 2012 г.).

² Положение о Межгосударственном Совете Евразийского экономического сообщества от 31 мая 2001 г. № 3 // <http://www.evrazes.com/docs/view/5> (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

- гармонизации (сближения и унификации) национального законодательства государств-членов;
- взаимоотношений ЕврАзЭС с третьими государствами и международными организациями;
- контроля за реализацией решений Межгосударственного Совета и Интеграционного Комитета...;
- осуществление функций депозитария договоров, заключенных в рамках ЕврАзЭС...»¹.

Межпарламентская Ассамблея – орган парламентского сотрудничества в рамках ЕврАзЭС. Она отвечает за гармонизацию и приведение в соответствие с договорами, заключенными в рамках Евразийского экономического сообщества, законодательства стран-участниц Сообщества (гл. II Договора)². Суд Евразийского экономического сообщества обеспечивает единообразное применение договоров, заключенных в рамках Сообщества³.

Несмотря на то, что в Договоре об учреждении Евразийского экономического пространства от 10 октября 2000 г. прямо не сказано о том, что Сообщество занимается регулированием вопросов миграции, эти вопросы постоянно встают перед государствами-членами на пути установления общего рынка.

Одним из направлений деятельности Евразийского экономического сообщества является налаживание социально-экономического сотрудничества между государствами-членами, ключевым направлением которого является, по выра-

¹ Положение об Интеграционном Комитете Евразийского экономического сообщества от 31 мая 2001 г. № 6 // <http://www.evrases.com/docs/view/7> (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

² Подробнее см.: Положение о Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002г. № 52 // <http://www.evrases.com/docs/view/15> (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

³ Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. // <http://www.evrases.com/docs/view/3> (последняя дата обращения: 24 июня 2012г.).

жению В.А. Волоха, «цивилизованное управление миграционными процессами»¹.

Регулированием отдельных аспектов миграции занимается также Совет по миграционной политике при Интеграционном комитете ЕврАзЭС. Он должен способствовать развитию сотрудничества государств-участников Сообщества в области миграции. К основным функциям Совета по миграционной политике при Интеграционном комитете относятся следующие:

- «выработка единых подходов по гармонизации национальных законодательств;
- разработка предложений по регулированию миграционных потоков внутри Сообщества;
- координация взаимодействия органов Сообщества, в компетенцию которых отнесены вопросы реализации миграционной политики;
- участие в организации межгосударственных систем обмена информацией между компетентными органами;
- участие в разработке и реализации межгосударственных проектов и программ в области миграции и так далее» (ст. 3)².

Все государства, входящие в Евразийское экономическое сообщество, одновременно являются государствами-участниками Содружества Независимых Государств, вследствие чего ратифицированные соглашения СНГ по вопросам миграции действуют для стран-членов Сообщества.

В рамках Евразийского экономического сообщества также были заключены договоры, регулирующие некоторые аспекты миграции: Договор о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства от 28 апреля 1998 г., Соглашение между

¹ *Волох В.А.* Миграционная политика государств-участников ЕврАзЭС: правовое обеспечение // <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/174228>

² Положение о Совете по миграционной политике при Интеграционном Комитете Евразийского экономического сообщества от 5 сентября 2007 г. № 813 // <http://www.evrases.com/about/comission/comission/view/20> (последняя дата обращения: 24 июня 2012г.).

Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерации об упрощенном порядке приобретения гражданства 26 февраля 1999 г., Соглашение между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г., межправительственное соглашение Белоруссии, Казахстана и России о сотрудничестве по противодействию нелегальной миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г.

Еще до образования Евразийского экономического сообщества, в 1998 г., Межгосударственный Совет государств-участников Таможенного союза принял Заявление «О десяти простых шагах навстречу простым людям», в соответствии с которым «одной из мер по улучшению условий жизни населения является обеспечение гражданам свободного и равного права пересечения границ четырех государств, пограничного, таможенного и иных видов контроля»¹.

28 апреля 1998 г. Республикой Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация заключили Договор о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства, согласно которому «постоянный житель сохраняет правовую связь со Стороной гражданства, пользуется ее покровительством и защитой» (ст. 3 Договора), а также постоянный житель «имеет и пользуется теми же правами и свободами, и несет те же обязанности, что и граждане Стороны проживания с изъятиями, установленными настоящим Договором и Конституциями Сторон» (ст. 4 Договора)².

¹ *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в России в условиях интеграции в ЕврАзЭС // <http://institutions.com/general/1060-trudovaya-migraciya-v-rossii.html> (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

² Договор о правовом статусе граждан одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства от 28 апреля 1998 г. // <http://www.evrazes.com/docs/view/38> (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

24 ноября 1998 г. Советом глав правительств при Межгосударственном Совете было принято Соглашение об обеспечении свободного и равного права пересечения физическими лицами границ государств-участников Таможенного Союза и беспрепятственного перемещения ими товаров и валюты. Соглашение от 24 ноября 1998 г. предусматривало, таким образом, введение упрощенного порядка пересечения государственных границ¹.

Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г. устанавливает, что «каждая Сторона предоставит прибывающим на постоянное жительство на ее территорию гражданам другой Стороны право приобрести гражданство в упрощенном (регистрационном) порядке при наличии одного из следующих условий:

«а) если заявитель состоял в гражданстве Белорусской ССР, Казахской ССР, Кыргызской ССР или РСФСР и одновременно в гражданстве бывшего СССР, родился или проживал на территории Стороны приобретаемого гражданства до 21 декабря 1991 г.;

б) при наличии у заявителя одного из постоянно проживающих на территории Стороны приобретаемого гражданства и являющихся ее гражданами близких родственников: супруга (супруги), одного из родителей (усыновителей), ребенка (в том числе усыновленного), сестры, брата, деда или бабушки, внука или внучки...»².

¹ Соглашение об обеспечении свободного и равного права пересечения физическими лицами границ государств-участников Таможенного Союза и беспрепятственного перемещения ими товаров и валюты от 24 ноября 1998 г. // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3964 (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

² Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 г. // <http://www.evgazes.com/docs/view/43> (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

4 апреля 1999 г. Межпарламентский Комитет Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации и Республики Таджикистан приняли Модельный закон «О миграции», который определил основные понятия, применяемые в миграционной сфере, субъектов миграции, установил принципы регулирования миграции населения в рамках ЕврАзЭС.

Согласно данному документу, миграционные процессы должны регулироваться на основании следующих принципов:

- «обеспечение закрепленных в конституции прав человека на свободный выбор места проживания, свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу выезда, свободу передвижения;
- недопустимость какой-либо дискриминации...;
- обеспечение соответствия миграционного законодательства международным нормам и рекомендациям Международной организации по миграции...;
- упреждение стихийных и неупорядоченных процессов как внутри страны, так и за ее пределами на основе выработки социально-экономических стимулов в среднесрочных и долгосрочных программах действий, базирующихся на прогнозе потенциальной миграции и направлений миграционных потоков в связи с изменениями социально-экономической и общественно-политической ситуации;
- участие соответствующих государственных органов в организации упорядочения процессов миграции;
- личное участие мигрантов в обустройстве на новом месте проживания при адресной государственной поддержке инициативы и самостоятельности каждого;
- запрещение высылки или принудительного возвращения беженцев в страны, откуда они прибыли, кроме случаев, предусмотренных международными договорами;

– сотрудничество с другими странами в области снижения нелегальной миграции»¹.

В дальнейшем государства-участники Сообщества продолжили развивать безвизовый режим въезда и 30 ноября 2000 г. Правительства Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан приняли соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан. Согласно данному соглашению «граждане государств Сторон независимо от места проживания имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории государств Сторон без виз по одному из действительных документов»². В то же время в соглашении содержится положение, согласно которому государства имеют право вводить ограничения на перемещения граждан через свои границы (ст. 4 Соглашения).

24 марта 2005 г. был подписан Протокол к данному Соглашению, который позволил гражданам государств Сторон осуществлять перемещения по территориям данных государств без получения виз и при наличии документов, удостоверяющих личность³.

¹ Модельный закон Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации и Республики Таджикистан «О миграции» от 4 апреля 1999 г. // <http://www.ipaeurasec.org/docsdown/MPK8-13A.pdf> (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

² Соглашение между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г. // <http://www.evrazes.com/docs/view/45> (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

³ Протокол от 24 марта 2005 г. к Соглашению между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г. // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=106997> (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

Развивая региональное сотрудничество по борьбе с нелегальной миграцией из третьих стран Белоруссия, Казахстан и Россия подписали в Санкт-Петербурге 19 ноября 2010 г. соответствующее межправительственное соглашение¹. Отличительной чертой соглашения стало выработка согласованной политики принятия на ее основе плана действий по борьбе с нелегальной трудовой миграцией из третьих стран (ст. 1 Соглашения). Сотрудничество охватывает выявление и учет нелегальных мигрантов, пресечение каналов нелегальной миграции, наказание их организаторов, совершенствование правовых механизмов выдворения и депортации (ст. 4 Соглашения). Помимо различных форм информационного сотрудничества (обмен сведениями о выявленных нелегалах, о лицах, осужденных за организацию каналов нелегальной трудовой миграции, о поддельных и похищенных документах) соглашение предусматривает заключение соглашений о реадмиссии (ст. 5 Соглашения).

Одним из важнейших документов по миграционной политике государств-участников Евразийского экономического сообщества является Постановление Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 14 ноября 2003 г. № 5 «О законодательном регулировании миграционной политики государств-членов ЕврАзЭС». Согласно данному Постановлению государства, вводя административные нормы, направленные на «ужесточение систем учета и контроля за миграцией, должны сочетать их с созданием объективных экономических условий в рамках ЕврАзЭС для предотвращения нелегальной миграции»². Постановле-

¹ Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 г. Соглашение вступило в силу 01.01.2012. Россия ратифицировала Соглашение (ФЗ от 11.07.2011 № 178-ФЗ). // Собрание законодательства РФ. – 30 января 2012 г. – № 5. – Ст. 541.

² Постановление Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 14 ноября 2003 г. № 5 «О законодательном регулировании миграционной политики государств-членов ЕврАзЭС» // http://www.ipaeurasec.org/docs/?data=docs_6 (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

ние Бюро Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС от 14 ноября 2003 г. содержит три приложения, в которых определены принципы сотрудничества в области решения проблем трудовой миграции, даны рекомендации по созданию «законодательных условий» для реализации положений международных договоров, а также проведен анализ нормативно-правовых актов государств-участников Сообщества с целью «изучения их соответствия положениями международных договоров в сфере миграционной политики и гражданства, заключенных в рамках ЕврАзЭС»¹.

Кроме документов, содержащих общие положения регулирования миграционных процессов, а также устанавливающих и обеспечивающих свободу передвижения граждан стран-участниц Сообщества, принимаются документы по отдельным видам миграции: Рекомендации Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества по гармонизации законодательства государств-членов ЕврАзЭС в области предотвращения незаконной миграции от 15 ноября 2006 г. № 15, Рекомендации Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества по гармонизации трудового законодательства государств-членов ЕврАзЭС от 13 мая 2009 г. № 10-13, Типовой Проект Законодательного акта Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества «О трудовой миграции в государствах-членах ЕврАзЭС от 13 мая 2009 г. № 10-10».

Большое внимание уделяется налаживанию эффективного информационного обмена между компетентными органами государств-участников Евразийского экономического сообщества и созданию единых баз данных. Ярким примером такого сотрудничества является разработка проекта Концеп-

¹ Постановление Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 14 ноября 2003 г. № 5 «О законодательном регулировании миграционной политики государств-членов ЕврАзЭС» // http://www.ipaeurasec.org/docs/?data=docs_6 (последняя дата обращения: 24 июня 2012 г.).

ции межгосударственной целевой программы Евразийского экономического сообщества «Межгосударственный банк данных о трудящихся-мигрантах-гражданах государств-членов ЕврАзЭС, подготовленный Федеральной миграционной службой Российской Федерации»¹.

Итак, хотя в Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества среди целей и задач организации прямо не упоминается налаживание сотрудничества в области регулирования миграционных процессов, данная международная экономическая организация предпринимает серьезные усилия по развитию свободы перемещения лиц по территории Сообщества как одной из опор установления общего рынка.

Контрольные вопросы

1. Каковы предпосылки и задачи создания Евразийского экономического сообщества?
2. Расскажите о компетенции основных органов ЕврАзЭС по вопросам миграции.
3. Каковы основные направления управления миграционными процессами в ЕврАзЭС?
4. Какие основные соглашения по миграции были заключены в рамках ЕврАзЭС? Проанализируйте их содержание.
5. Каковы основные направления борьбы с нелегальной миграцией на уровне ЕврАзЭС?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Как соотносятся компетенции СНГ и ЕврАзЭС по вопросам миграции?

¹ Итоги восьмого заседания Совета по миграционной политике при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС // http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=44517 (последняя дата обращения 24 июня 2012 г.).

2. Каково состояние и тенденции развития интеграционных процессов на пространстве ЕврАзЭС, в частности, по вопросам установления свободы передвижения лиц?

3. Каков правовой статус граждан стран-членов ЕврАзЭС, постоянно проживающих на территории другого государства-члена Сообщества?

4. Каковы правовые основы безвизового режима для граждан стран-членов ЕврАзЭС?

5. Расскажите о внедрении информационных системах, имеющих отношение к миграции, в ЕврАзЭС.

Ключевые слова: ЕврАзЭС, экономическая интеграция, миграционная политика, право на постоянное проживание, гражданство, безвизовый режим, нелегальная миграция.

Основная литература

1. *Ивахнюк И.В.* Евразийская миграционная система: теория и политика. – М.: МАКС Пресс, 2008.

2. *Бардина М.П., Войтович С.А., Колосов Ю.М. и др.* Курс международного права: В 7 т. – Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире. – М.: Наука, 1993.

3. Миграционная политика государств – членов Евразийского экономического сообщества: унификация принципов правового обеспечения / Редкол.: А.Н. Марышев и др. – СПб, 2004.

4. *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. – М.: Формула права, 2007.

Темы докладов и выпускных работ

1. Международно-правовые основы сотрудничества по вопросам миграции в рамках ЕврАзЭС.

2. Международно-правовые основы сотрудничества по вопросам эпизодической миграции в рамках ЕврАзЭС.

3. Международно-правовые основы сотрудничества по вопросам трудовой миграции в рамках ЕврАзЭС.

4. Международно-правовые основы сотрудничества по вопросам незаконной миграции в рамках ЕврАзЭС.

5. Международно-правовые основы сотрудничества в сфере информационного обмена по вопросам миграции в рамках ЕврАзЭС.

6. Соотношение компетенции СНГ и ЕврАзЭС в сфере миграции.

7. Значение сотрудничества в рамках ЕврАзЭС по вопросам миграции для гармонизации законодательства стран-членов.

6.4. ЭКОВАС¹

Возрастание количества региональных экономических объединений (по данным ВТО в 2006 г. их уже более 200)², расширение сферы их компетенции за счет вопросов, которые традиционно относились к внутренней компетенции государства (в том числе вопросов правового регулирования миграционных процессов)³, составляет мировую тенденцию, которая не обошла стороной и африканский континент.

В настоящий момент в африканских странах действуют порядка четырнадцати региональных экономических объединений, некоторые из которых стали партнерами Африканского союза. Последний подразделяет их на региональные экономические объединения и другие интеграционные блоки. Общее количество региональных экономических объединений по Африке превышает аналогичные показатели по другим континен-

¹ Данный параграф написан в соавторстве с А.С. Головановым.

² См.: International dialogue on migration. № 13. Free movement of persons in regional integration processes. ИОМ. – Geneva, 2010. – P. 16.

³ См.: International dialogue on migration. № 13. Free movement of persons in regional integration processes. ИОМ. – Geneva, 2010. – P. 16.

там, причем большинство африканских стран участвуют одновременно в нескольких региональных процессах. Так, из 54 африканских стран лишь 7 состоят лишь в одном региональном экономическом объединении, 27 стран состоят в двух объединения сразу, 18 стран вступили в три объединения, а одна страна, Свазиленд, состоит сразу в четырех подобных объединениях.

Будучи участницей нескольких региональных соглашений страна получает доступ на большее количество региональных рынков и таким образом может воспользоваться дополнительными конкурентными преимуществами. Подобная практика, свойственная африканским странам, имеет как свои плюсы, так и минусы. Замбия, например, являясь одновременно участницей КОМЕСА и САДК, получила как расширенный доступ на трудовые рынки других стран, преимущества при проведении региональных и международных переговоров, участие в органах управления обеих региональных организаций, так и затруднения в имплементации региональных соглашений по линии обеих организаций (необходима дополнительная проверка их соответствия обязательствам, вытекающим из участия в другой организации), увеличение работы в аппарате Правительства, а также отсутствие четких статистических данных о передвижении иностранцев по своей территории.

Таким образом, на африканском континенте эффективность интеграционных процессов и достигнутый уровень экономического развития остаются на сравнительно невысоком уровне, главным образом, из-за несогласованности в политике и правовом регулировании, отсутствия «прозрачности» торговых отношений, многочисленных сборов (дорожных сборов, транзитных сборов), длительных сроков оформления товаров на границах и в портах, бюрократических барьеров на пути экономической интеграции¹.

¹ См.: Economic report on Africa 2012. Unleashing Africa's Potential as a Pole of Global Growth. Economic Commission for Africa. African Union. – Addis-Abeba, 2012. – P. 129.

Одной из главных черт международно-правового регулирования миграционных процессов в Африке можно назвать его фрагментарность и зависимость от экономической интеграции. В отличие от экономически развитых стран, для которых одна из основных задач правового регулирования подобного рода правоотношений состоит в управлении и контроле над потоками прибывающих иммигрантов (создание системы отбора высококвалифицированных специалистов, борьба с нелегальной иммиграцией, международное сотрудничество ради распределения «бремени» приема беженцев и согласование правил и условий допуска к рынку труда нелегальных иммигрантов), перед африканскими странами и их региональными экономическими объединениями возникла иная задача. Она состоит в стимулировании экономических связей между близлежащими странами, в том числе, путем снятия ограничительных барьеров для свободы передвижения рабочей силы между странами-членами регионального объединения, наряду со снятием препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и капиталов. Именно в этом смысле можно согласиться с выводом авторов обзора Международной организации по миграции о том, что либерализация движения товаров, капиталов и услуг является одним из современных факторов, способствующих возрастанию миграционных потоков¹. Потенциал экономического роста от поэтапного введения свободы передвижения лиц, по мнению авторов того же доклада МОМ, намного превосходит возможности экономического роста от дальнейших мер по либерализации движения товаров и капиталов, что объяснимо куда более скромным уровнем развития первой свободы на региональном уровне².

Региональная организация Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС) как региональное объе-

¹ International dialogue on migration. № 13. Free movement of persons in regional integration processes. IOM. – Geneva. 2010. – P. 15.

² Подробнее см.: Ibid. – P. 16.

динение выделяется из ряда себе подобных на африканском континенте именно высоким уровнем развития международно-правового регулирования иммиграции на территории Сообщества: свобода передвижения для граждан Сообщества, как и единое гражданство, были введены за одиннадцать лет до создания Шенгенской зоны в Европе и за тринадцать лет до введения единого гражданства ЕС.

В странах Сообщества более 83% мигрантов перемещаются внутри региона Западной Африки, причем движение мигрантов происходит по направлению от внутренних районов к прибрежным странам: жители Нигерии и Мали перемещаются в Сенегал, Гану и в Кот-д'Ивуар¹. Подобная тенденция свойственна как для легальной, так и для нелегальной миграции.

Наибольшее количество иммигрантов из стран Сообщества в 2010 г. проживали в Кот-д'Ивуаре (90,7% от их общего количества по стране), Нигере (89,7%), Сенегале (83,6%), Мали (78,6%), Нигерии (75,8%) и Гане (58,9%)². Иммигранты из других стран мира, в среднем по странам Сообщества в данным 2010 г., представляли собой прослойку не более 2,4% от общего количества иностранцев. Основными странами эмиграции в Сообществе являются Нигер и Бенин: более 89% нигерийских и 98% бенинских эмигрантов проживают в странах-членах ЭКОВАС³.

В Нигерии установление свободы передвижения увеличило долю резидентов из стран-членов Сообщества с 63% в 2001 г. до 97% в 2005 г⁴. Причиной роста региональной мигра-

¹ См.: *Konan Y.K., Anich R., Lidith T.V., Mona P.* Migration en Afrique de l'Ouest et Centrale. Aperçu regional 2009. – Geneva: IOM, 2011. – P. 13–14.

² См.: *Ibid.* – P. 23.

³ См.: *Hamidou I.M.* Migration au Niger. Profil national 2009. – Geneva: IOM, 2009. – P. 27; *Todegnon T., Devillard A.* Migration au Benin. Profil national 2011. – Geneva: IOM et le GIP International, 2011. – P. 27.

⁴ См.: *Afolayan A.* Migration in Nigeria. A country profile 2009. – Geneva: IOM, 2009. – P. 15.

ции является, с одной стороны, миграционный барьер для африканцев, установленный на въезде в экономически развитые страны Европейского Союза, а с другой стороны, – принятые странами Сообщества меры по развитию региональной миграции.

Региональная организация Экономическое сообщество стран Западной Африки была основана 28 мая 1975 г. на саммите в г. Лагос (Нигерия) при подписании Лагосского договора о создании ЭКОВАС.¹ Целью организации стало развитие торговли, регионального сотрудничества и учреждение валютного союза. В состав Сообщества вошли Бенин, Буркина-Фасо, Кабо-Верде, Кот-д'Ивуар, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Либерия, Мали, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сьерра-Леоне и Того. Мавритания покинула состав Сообщества в 2002 г. На саммите организации в г. Котону (Бенин) 24 июля 1993 г. в учредительный договор ЭКОВАС были внесены существенные изменения, среди которых – создание единого рынка, введение единой валюты, учреждение Парламента стран Западной Африки, Суда Сообщества, Экономического и социального совета. Исполнительный секретариат Сообщества, основной исполнительный орган в соответствии с учредительным договором, был преобразован в Комиссию в целях дальнейшей региональной интеграции, при этом была проведена реорганизация комитетов и изменена система обязательных и рекомендательных актов Сообщества².

Главными органами ЭКОВАС являются Комиссия, Парламент Сообщества, Суд Сообщества, а также Банк инвестиций и развития³. В настоящее время в рамках Комиссии Со-

¹ Treaty of ECOWAS // <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en> (Official Site of the ECOWAS) (дата обращения: 11.06.2012).

² Подробнее см.: ECOWAS Commission at a Glance // <http://www.comm.ecowas.int> (Official Site of the ECOWAS Commission) (дата обращения: 12.06.2012).

³ Подробнее см.: Guide des Institutions de la CEDEAO à l'usage des citoyens // <http://www.ecowas.int/?lang=fr> (official site of the ECOWAS) (дата обращения: 11.06.2012).

общества действует Комиссар по торговле, таможене, промышленности и свободному перемещению, в ведении которого находится департамент по свободному перемещению лиц. В соответствии с учредительным актом ЭКОВАС ранее эти полномочия были доверены технической комиссии по политическим, судебным, правовым вопросам, проблемам региональной безопасности и иммиграции (п. 1 ст. 22).

В учредительном договоре среди основных целей организации обозначено создание общего рынка путем, в частности, установления свободы передвижения лиц, предоставление гражданам Сообщества права на пребывание и проживание (п. 2 ст. 3). В соответствии с п. 1 ст. 59 договора граждане Сообщества получили право въезда, временного пребывания и постоянного проживания на территории другого государства-участника Сообщества в соответствии с протоколами, обладающими одинаковой юридической силой с учредительным договором. Страны-члены обязались принять все необходимые меры для имплементации в национальное право данных прав граждан Сообщества (п. 3 ст. 59).

Среди актов Сообщества по вопросам миграции главная роль отведена Протоколу о свободном перемещении людей, пребывании и проживании, принятому в Дакаре 29 мая 1979 г.¹ и вступившему в силу 8 апреля 1980 г. Реализация его положений проходила в три этапа по пять лет вплоть до 1995 г. На первом этапе (1980–1985)² были отменены въездные визы для граждан Сообщества. Безвизовый режим пребывания позволяет въезжать на территорию другого государства-

¹ См.: Protocol A/P.1/5/79 dated 29 May, 1979, on Free Movement of Persons, Right of Residence and Establishment // <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=ap010579&lang=en> (Official Site of the ECOWAS) (дата обращения: 11.06.2012).

² См.: Protocole additionnel A/SP1/7/85 portant code de conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement // <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=asp010785&lang=fr> (Official Site of the ECOWAS) (дата обращения: 13.06.2012).

члена ЭКОВАС и находиться на ней без получения визы до 90 дней, после чего необходимо получить разрешение на временное пребывание. На границе, однако, сохраняется иммиграционный контроль, и сотрудники иммиграционной службы могут отказаться во въезде иностранцам из страны-участницы ЭКОВАС, если они подпадают под категорию «недопустимых мигрантов» в соответствии с национальным правом.

На втором этапе (1986–1990)¹ было введено единое правовое регулирование режима краткосрочного пребывания. Право краткосрочного пребывания распространяется на мигрантов, перемещающихся по территории Сообщества в целях занятия возмездной трудовой деятельностью. Протокол выделяет различные категории работников-мигрантов, в частности, сезонных рабочих, приграничных рабочих и др., и устанавливает особый правовой режим для каждой категории. При этом страны Сообщества самостоятельно решают вопрос об условиях и порядке предоставлении иностранцам права заниматься возмездной трудовой деятельностью (ст. 1 Протокола).

На третьем этапе (1990–1995)² были унифицированы акты стран ЭКОВАС по вопросу реализации права на постоянное проживание. Иностранцы, получившие данное право, могут создавать и управлять предприятиями и компаниями. Протокол о третьем этапе интеграции признает необходимость взаимного признания странами ЭКОВАС дипломов,

¹ См.: Protocole additionnel A/SP1/7/86 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement // <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=asp010786&lang=fr> (Official Site of the ECOWAS) (дата обращения: 13.06.2012).

² См.: Protocole additionnel A/SP2/5/90 relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement // <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=asp020590&lang=fr> (Official Site of the ECOWAS) (дата обращения: 13.06.2012).

аттестатов и квалификаций для ускорения интеграционных процессов (ст. 4).

Дальнейшим уровнем интеграции стран-членов ЭКОВАС стало учреждение единого гражданства путем принятия кодекса гражданства Сообщества, утвержденного протоколом А/Р.3/5/82 от 29 мая 1982 г. и вступившим в силу 10 июля 1984 г.¹. Одним из условий для приобретения гражданства Сообщества является наличие гражданства одной из стран ЭКОВАС, а также отсутствие гражданства третьих стран (ст. 1 Протокола 1982 г.).

В 1985 г. был введен документ, позволяющий путешествовать по территории стран Сообщества для граждан стран-членов. Таким документом стало удостоверение личности для путешествий, введенное решением Конференции глав стран и правительств стран ЭКОВАС от 6 июля 1985 г. номер А/ДЕС.2/7/8.5². Условия выдачи удостоверения для путешествий определяются национальным правом стран Сообщества. Срок его действия составляет два года, с возможностью продления. Оно стало чаще использоваться на практике чем паспорт гражданина ЭКОВАС по причине практичности и сравнительно небольших расходов на его изготовление. Удостоверение стали выдавать Буркина-Фасо, Гамбия, Гана, Гвинея, Нигер, Нигерия и Сьерра-Леоне.

Решением Конференции глав государств и правительств Сообщества от 30 мая 1990 г. номер А/ДЕС.2/5/90 было введено единое разрешение на временное пребывание в странах-членах ЭКОВАС³. Граждане Сообщества после 90 дней без-

¹ Цит. по: *Konan Y.K., Anich R., Lidth T.V., Mona P.* Migration en Afrique de l'Ouest et Centrale. Aperçu regional 2009. – Geneva: IOM, 2011. – P. 58.

² Décision A/DEC.2/7/85 portant institution d'un carnet de voyage des Etats membres de la CEDEAO // <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=adec020785&lang=fr> (Official Site of the ECOWAS) (дата обращения: 20.06.2012).

³ См.: Décision A/DEC.2/5/90 portant institution d'une carte de resident des Etats membres de la CEDEAO du 30 mai 1990 // <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=protocoles-ADEC2590&lang=fr> (Official Site of the ECOWAS) (дата обращения 17.06.2012).

визового режима пребывания на территории другой страны ЭКОВАС обязаны обратиться в компетентные органы страны пребывания для получения упомянутого разрешения, которое выдается сроком на три года, с возможностью продления. Как правило, получение разрешения на временное пребывание дает также и разрешение на работу. Данное разрешение могут получить только легальные мигранты, т. е. небольшая часть от их общего количества. Страна пребывания имеет право отказать в его выдаче по основаниям, закрепленным в национальном праве. Разрешение на временное пребывание дает иностранцу все те же права, которыми обладают граждане данной страны Сообщества, включая права на образование и доступ к медицинскому обслуживанию, однако разрешение не предоставляет политических прав. Ограничения распространяются также на допуск к государственной службе. На практике данный документ нечасто используется в связи с незнанием правил его получения местными жителями, в результате чего они не обращаются за его получение по истечении девятидневного срока пребывания и становятся, таким образом, нелегальными мигрантами.

При прохождении внутренних границ Сообщества необходимо заполнить миграционную карту. Решением Совета министров ЭКОВАС от 5 декабря 1992 г. номер C/DEC.3/12/92 была установлена единая форма этого документа¹. При этом наличие удостоверения личности для путешествий либо паспорта Сообщества освобождает их обладателей от обязанности по заполнению миграционной карты при пересечении внутренних границ Сообщества.

Проекты по введению единых паспортов для граждан стран членов таких региональных экономических объединений как Западноафриканское экономическое сообщество и

¹ Decision C/DEC.3/12/92 on the introduction of a harmonized immigration and emigration form in ECOWAS member states of the 5 December 1992 // <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=cdec031292&lang=en> (Official Site of the ECOWAS) (дата обращения: 21.06.2012).

Восточноафриканское экономическое сообщество находятся на стадии разработки¹. Спустя восемнадцать лет после введения единого гражданства ЭКОВАС в 1982 г. было принято решение о введении документа, подтверждающего наличие этого гражданства: паспорта ЭКОВАС. В соответствии с решением A/DEC.1/5/2000² были введены несколько разновидностей паспортов ЭКОВАС: общегражданский, служебный и дипломатический. На сегодняшний день лишь пять стран ввели данные паспорта, среди которых – Мали и Сенегал. Со временем паспорта должны полностью заменить удостоверения личности для путешествий.

Вопросы борьбы с нелегальной иммиграцией не получили комплексного закрепления на уровне Сообщества, хотя эта проблема остро стоит в странах Западной Африки. Дополнительный протокол о введении права на временное пребывание от 1 июля 1986 г. номер A/SP.1/6/89³ подтвердил, что нелегальные мигранты пользуются фундаментальными правами человека, которые закрепляются в национальном праве. В протоколе детальным образом были прописаны правовые гарантии соблюдения прав нелегальным иммигрантов при их выдворении из страны. В соответствии с положениями этого протокола был установлен запрет на применение коллективного выдворения нелегальных работников и чле-

¹ См.: Economic report on Africa 2012. Unleashing Africa's Potential as a Pole of Global Growth. Economic Commission for Africa. African Union. – Addis-Abeba, 2012. – P. 47.

² Цит по: *Robin N.* La CEDEAO, un espace de libre circulation, poste frontière avancé de l'espace Schengen // Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines. OCDE. – 2009. – P. 130–149 // http://hal.ird.fr/docs/00/49/93/54/PDF/Article_CSAO_Nelly_Robin_IRD_30.10.08-1.pdf (Site officiel de l'Institut de recherche pour le développement) (дата обращения: 20.06.2012).

³ Protocole additionnel A/SP1/7/86 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement // <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=asp010786&lang=fr> (Official Site of the ECOWAS) (дата обращения: 13.06.2012).

нов их семей; введено обязательное рассмотрение каждого случая в отдельности (ст. 13). Протокол также наложил обязательства на страны ЭКОВАС по пресечению каналов нелегальной иммиграции, наказанию виновных в этих преступлениях и борьбе с использованием труда нелегальных иммигрантов.

Региональное сотрудничество развивается также в направлении международно-правового регулирования положения лиц в поисках убежища и беженцев. Так, в 2007 г. было подписано многостороннее соглашение между УВКБ ООН, ЭКОВАС, правительствами Нигерии, Либерии и Сьерра-Леоне об интеграции беженцев из Либерии и Сьерра-Леоне в Нигерии¹. На межрегиональном уровне ЭКОВАС и Экономическое сообщество стран Центральной Африки (ЭКОЦАС) заключили в г. Абуджа (Нигерия) 6 июля 2006 г. многостороннее соглашение о региональном сотрудничестве в борьбе с торговлей людьми, в особенности женщинами и детьми, в Западной и Центральной Африке². В соглашении была сделана попытка унифицировать национальное право стран-участниц двух региональных объединений по вопросам, главным образом, правовой помощи по уголовным делам.

На конференции глав государств и правительств ЭКОВАС в г. Уагадугу (Буркина-Фасо), состоявшейся 18 января 2008 г., была принята общая концепция по вопросам миграции³, основная задача которой состоит в улучшении государственно-

¹ См.: *Konan Y.K., Anich R., Lidith T.V., Mona P.* Migration en Afrique de l'Ouest et Centrale. Aperçu regional 2009. – Geneva: IOM, 2011. – P. 76.

² Accord multilatéral de coopération régionale de lutte contre la traite des personnes en particulier des femmes et des enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre // http://www.childsrights.org/html/site_en/law_download.php?id=397 (Official Site of The International Institute for the Rights of the Child) (дата обращения: 18.06.2012).

³ Approche commune sur la migration prise au cours de 33^{ème} Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement Ouagadougou 18 janvier 2008 // <http://www.unhcr.fr/4b151cb1e.pdf> (Official Site of The UN Refugee Agency) (дата обращения: 22.06.2012).

го управления миграционными потоками, а также в согласовании национальных политик по этому направлению. В центре концепции – управление легальной иммиграцией, борьба с иммиграцией нелегальной и торговлей людьми, в особенности женщинами и детьми, защита прав мигрантов, лица в поисках убежища и беженцы.

По заключению специалистов Экономической комиссии Африканского Союза, отраженном в экономическом обзоре по Африке 2012 г. в обозримой перспективе достижение экономической интеграции в масштабах континента, по аналогии с ЕС, остается маловероятным. Основное внимание следует уделять региональной интеграции, ведь именно она позволит в оперативном порядке имплементировать достигнутые договоренности в правовое поле стран-членов и, таким образом, принести ожидаемые результаты уже в среднесрочной перспективе¹.

Однако на Ассамблеи глав государств и правительств, состоявшейся 30 января 2012 г. в Эфиопии, было принято решение² о возобновлении межафриканской торговли и об ускоренном создании континентальной зоны свободной торговли (к 2017 г). В качестве примера и основного направления интеграции на уровне региональных экономических объединений было указано на объединение Восточноафриканского Сообщества (ЕАС), Экономического сообщества стран Восточной и Южной Африки (КОМЕСА) и Сообщества развития Юга Африки (САДК) в единую зону свободной торговли к 2014 г. Аналогичные интеграционные процессы происходят между ЭКОВАС и ЭКОЦАС.

¹ См.: Economic report on Africa 2012. Unleashing Africa's Potential as a Pole of Global Growth. Economic Commission for Africa. African Union. – Addis-Abeba, 2012. – P. 130.

² Decision on boosting intra-african trade and tracking the Continental free trade area. Doc. EX.CL/700(XX) // [http://www.au.int/en/sites/default/files/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20391%20-%20415%20\(XVIII\)%20_E.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/ASSEMBLY%20AU%20DEC%20391%20-%20415%20(XVIII)%20_E.pdf) (Official Site of the African Union) (дата обращения: 22.06.2012).

Региональные соглашения о торговле, как оказывается, могут быть не только средством укрепления региональной свободы передвижения, но также и одним из препятствий на пути ее установления. Для развития этой свободы правительство должно грамотно имплементировать свои международные обязательства, вытекающие из всего комплекса подписанных страной двусторонних¹, региональных многосторонних соглашений, в той или иной мере регламентирующих свободу передвижения. Одновременно необходимо согласовать эти положения с национальной миграционной политикой и политикой внешней торговли.

С этих позиций двусторонние соглашения о свободе передвижения являются наиболее рациональным и краткосрочным инструментом реализации этой политической меры, ведь региональные соглашения требуют больше времени для ратификации и имплементации. Двусторонние соглашения могут заключаться между двумя странами-участницами региональной организации для углубления взаимной интеграции по тому или иному вопросу права на свободу передвижения. Вместе с тем двусторонние соглашения могут стать препятствием на пути установления свободы передвижения в определенном регионе через региональное торговое соглашение. Так, в рамках КОМЕСА все действующие двусторонние схемы сохранили свое действие только в той мере, в которой они не противоречат региональному соглашению. В двусторонних соглашениях о сотрудничестве стран-членов ЭКОВАС также содержатся положения, противоречащие региональным актам Сообщества. Так, в двусторонних соглашениях Кот-д'Ивуара и Буркина-Фасо есть много специфических положений, регламентирующих условия занятости жителей Буркина-Фасо на территории Кот-д'Ивуара.

¹ Примечание: двусторонние соглашения могут заключаться как между государствами, так и между государством и региональной организацией либо между двумя региональными организациями.

На внутренних границах ЭКОВАС сотрудники таможенной и миграционной служб зачастую нарушают положения национального права и, вымогая взятки, требуют предоставить несуществующие справки и свидетельства. Довольно распространены случаи, когда у мигрантов не бывает действующей медицинской справки, необходимой для въезда в страну в безвизовом режиме, что также порождает много злоупотреблений¹. Случаи судебного преследования подобных злоупотреблений крайне редки. На региональном уровне Суд Сообщества вправе рассматривать дела о нарушении прав иммигрантов после исчерпания всех способов защиты права, предусмотренных на национальном уровне (ст. 76 договора об ЭКОВАС).

Некоторые страны ЭКОВАС приступили к более глубокой экономической интеграции, в частности, в области права на свободу передвижения. В январе 2006 г. на конференции глав государств и правительств ЭКОВАС была принята программа трансграничных инициатив, а также решение о создании фонда развития трансграничного сотрудничества. Парламент Сообщества в мае 2007 г. принял Конвенцию о трансграничном сотрудничестве².

В результате проведенных мероприятий в 2007 г. были созданы две приграничные зоны свободной торговли (трансграничные инициативы): одна между Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуаром и Мали, а другая – между Гамбией, Гвинеей-Бисау и Сенегалом. Основная задача транс-граничного сотрудничества состоит в совместном управлении границами и миграционными потоками в сопредельных странах-участницах Сообщества.

Помимо ЭКОВАС международно-правовое регулирование миграции осуществляет Западноафриканский экономи-

¹ См.: *Konan Y.K., Anich R., Lidith T.V., Mona P.* Migration en Afrique de l'Ouest et Centrale. Aperçu regional 2009. – Geneva: IOM, 2011. – P. 67.

² Цит. по: *Ibid.* – P. 73.

ческий и валютный союз¹. Он был создан как продвинутая форма сотрудничества восьми стран-членов ЭКОВАС для учреждения общего рынка, основанного на свободе перемещения лиц, товаров, услуг, капиталов и услуг. В договоре о создании Западноафриканского валютного и экономического союза, принятом 10 января 1994 г. в Дакаре² и вступившем в силу 1 августа того же года, были упомянуты вопросы миграции в контексте развития Сообщества. На уровне валютного союза было принято несколько документов по вопросам миграции, однако они заметно уступают по многим показателям аналогичным актам, принимаемым по линии ЭКОВАС.

Особой формой субрегионального сотрудничества по вопросам миграции, активно распространяемой МОМ по всем регионам мира, являются международный диалог по миграции, а также региональный консультативный процесс. Так, в декабре 2000 г. Экономическое сообщество стран Западной Африки и Международная организация по миграции приступили к совместному проекту в области миграции: региональному диалогу по миграции в Западной Африке.³ Основная задача регионального диалога по миграции как особой формы регионального сотрудничества состоит в установлении мира и безопасности, защите прав мигрантов, содействии социально-экономическому развитию страны происхождения мигрантов, со-

¹ Подробнее см.: Западноафриканский экономический и валютный союз (ЮЕМОА) // <http://www.mid.ru/bdcomp/ns-rafr.nsf/0f0b8bac14338411432569d8002c13c4/9293700dd46d7b04c32575d6003cc9c3!OpenDocument> (Официальный сайт Министерства иностранных дел России) (дата обращения: 22.06.2012).

² *Traité modifié de l'Union économique et monétaire Ouest africain (UEMOA)* // <http://www.uemoa.int/Documents/TraitReviséUEMOA.pdf> (Site Officiel de l'Union économique et monétaire Ouest africain of the ECOWAS) (дата обращения: 21.06.2012).

³ См.: *Dialogue sur les migrations en Afrique de l'Ouest (MIDWA) entre l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et la Commission économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)* // http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/MIDWA/MIDWA_Overview_FR.pdf (Official Site of The International Organization for Migration) (дата обращения: 21.06.2012).

кращении уровня бедности в странах эмиграции, проведении научных исследований и семинаров, а также в развитии внутри- и межрегионального сотрудничества по вопросам миграции. МОМ ежегодно организует для руководителей стран Западной Африки семинары, конференции по актуальным вопросам миграции, принимает активное участие в разработке важнейших актов ЭКОВАС по миграционной проблематике.

Главным «локомотивом» экономической интеграции африканских стран остаются региональные экономические объединения, которые вынуждены преодолевать нехватку финансовых и кадровых ресурсов, организационные трудности, участие стран-членов одновременно в нескольких региональных организациях, пересечение компетенций нескольких региональных организаций, слабый уровень согласованности политики и нехватку политической воли руководства стран-членов для реализации согласованных протоколов и соглашений. Продвижение экономической интеграции проходит скачкообразно: определенных результатов по некоторым вопросам удается достичь на фоне отсутствия общего прогресса. В итоге общий уровень развития межафриканской торговли и свободы передвижения лиц остается на более низком уровне, чем в иных регионах мира.

Контрольные вопросы

1. Каковы особенности региональных интеграционных процессов в африканских странах?
2. Какие основные органы ЭКОВАС имеют компетенцию в области миграции?
3. Каковы международно-правовые основы введения и действия безвизового режима въезда для граждан стран-членов ЭКОВАС?
4. В чем заключаются основные меры противодействия и борьбы с нелегальной миграцией в рамках ЭКОВАС?

5. Каковы международно-правовые основы согласованной в рамках ЭКОВАС политики предоставления убежища?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Каковы особенности ситуации в области миграции в странах Западной Африки?

2. Сопоставьте достижения и нерешенные проблемы в установлении свободы передвижения граждан стран-членов ЭКОВАС с Шенгенскими достижениями ЕС.

3. Каковы основные этапы реализации Протокола о свободном перемещении людей, пребывании и проживании 1979 г.?

4. Дайте характеристику Общей концепции стран-членов ЭКОВАС по вопросам миграции 2008 г.

5. Каково значение продвинутых форм экономической интеграции (трансграничных инициатив, приграничных зон свободной торговли) для международно-правового регулирования миграции?

Ключевые слова: региональная интеграция, ЭКОВАС, региональные экономические объединения, свобода передвижения, общий рынок, безвизовый режим, временное пребывание, постоянное проживание, нелегальная миграция.

Справочные материалы

1. International dialogue on migration. № 13. Free movement of persons in regional integration processes. IOM. – Geneva, 2010.

Основная литература

1. Бардина М.П., Войтович С.А., Колосов Ю.М. и др. Курс международного права: В 7 т. – Т. 7. Международно-правовые формы

интеграционных процессов в современном мире. – М.: Наука, 1993.

2. *Adepoju A.* Migration in West Africa. IOM, September 2005 // http://ftp.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/rs/RS8.pdf

3. An ECOWAS compendium on free movement, right of residence and establishment. Economic Community of West African States. March 1999.

4. *Gasiokwu M.U.* ECOWAS: problems of citizenship and free movement. – Nigeria: Mono Expressions, 1998.

5. Protecting Refugees and Other Persons on the Move in the ECOWAS Space. Dakar: IOM, UNHCR, 2011.

Темы докладов и выпускных работ

1. Международно-правовое регулирование миграции в Африке: основные вызовы современности.

2. Сравнительная международно-правовая характеристика регулирования миграции в ЭКОВАС и других субрегиональных организациях Африки.

3. Протокол о свободном перемещении людей, пребывании и проживании 1979 г. как основной документ ЭКОВАС по вопросам миграции.

4. Основные виды документов, удостоверяющие личность граждан ЭКОВАС на территории другого государства-члена Сообщества.

5. Борьба с нелегальной миграцией в рамках ЭКОВАС.

6. Двусторонние соглашения по миграции как одна из форм межгосударственного сотрудничества по миграционным вопросам: значение для субрегиональной экономической интеграции.

7. Региональный диалог по миграции в Западной Африке: новая форма международного сотрудничества по вопросам миграции.

З а к л ю ч е н и е

Проблема правового регулирования миграции актуальна и многогранна. Миграционный поток разнороден: в его составе, помимо законопослушных работников и туристов, а зачастую выдавая себя за них, следуют беженцы и нелегальные мигранты. Одни страны принимают, а другие теряют целые когорты наиболее квалифицированных специалистов, врачей, исследователей, меняющих постоянное место жительства со своими семьями. Процветающий в современном мире криминальный бизнес торговли людьми, главным образом, для использования в проституции и для продажи внутренних органов, по уровню доходности стоит в одном ряду с торговлей наркотиками и незаконным оборотом оружия. Все больше международных организаций включают миграцию в сферу своей деятельности, а права человека как принадлежащие, в том числе и мигрантам, находят все большую, пусть и не всегда эффективную защиту на самых разных уровнях.

В начале XXI в. эти факторы только продолжают наращивать свое влияние на миграционные процессы, что заставляет отдельные страны, их региональные объединения и международные организации искать все новые формы международно-правового регулирования миграции. И поскольку найти идеальные формы не представляется возможным, то их развитие напоминает более или менее запоздалый и в меру адекватный ответ на все новые вызовы современности.

В настоящем пособии дан общий обзор международных организаций общей и специальной компетенции и принятых ими международных соглашений и программных документов по вопросам миграции. Отдельно рассмотрены такие виды миграции как трудовая, вынужденная, незаконная, академическая, семейная и эпизодическая. Международно-правовое регулирование миграции представлено на региональном уровне на примерах Европейского Союза, Содружества Независимых Государств и Евразийского экономического сообщества, а на субрегиональном уровне – на материале Экономического сообщества стран Западной Африки.

Содержащийся в пособии материал служит скорее отправной точкой для самостоятельного изучения многочисленных вопросов международно-правового регулирования миграции, чем претендует на энциклопедическую полноту изложения по всем затронутым проблемам. Надеемся, что сведение воедино столь обширного и разнообразного материала станет полезным подспорьем при изучении этой новой для российской правовой науки дисциплины.

Г л о с с а р и й

Беженец – лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений (п. 2 ч. А ст. 1 Конвенции о статусе беженцев 1950 г.). На региональном уровне, в Африке, Латинской Америке, перечень оснований шире.

Биометрические данные – измеряемые физические характеристики индивида или его персональные поведенческие черты, имеющие достаточную стабильность на прогнозируемый период возможных измерений, и существенно отличающиеся от аналогичных параметров множества других людей.

Биометрические технологии (от греческого «*bios*» – жизнь и «*metréo*» – измеряю) представляют собой методы и средства автоматического распознавания человека, основанные на его – человека – биометрических данных.

Виза – предварительное суждение компетентного должностного лица государства о том, что ходатайствующее лицо может быть допущено на территорию государства.

Воссоединение семьи – въезд и проживание в государстве гражданства или длительного проживания принципала (спонсора) членов его (ее) семьи с целью сохранения единства семьи.

Гражданство – устойчивая правовая связь между человеком и государством, обладающая характеристиками эффективности и реальности.

Лицо, перемещенное внутри страны – лицо, которое заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которое не пересекало международно признанных государственных границ (п. 2 Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны 1998 г.).

Миграция (лат. *migration*, от *migro* – перехожу, переселяюсь) – перемещение населения из места постоянного проживания на время или навсегда.

Миграция вынужденная – перемещение населения из места постоянного проживания из-за опасений преследования, в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий. Вынужденная миграция может происходить как с пересечением границ государства, так и без такового.

Миграция международная – перемещение населения из места постоянного проживания на время или навсегда с пересечением границ более, чем одного государства.

Миграция незаконная – перемещение населения из места постоянного проживания на время или навсегда с нарушением законодательства государства происхождения или приема о въезде, условиях пребывания, выезде. В международном праве различают собственно незаконную миграцию, незаконный ввоз мигрантов и торговлю людьми.

Посетитель международный – лицо, которое совершает путешествие в какую-либо страну, не являющуюся страной его обычного места жительства и находящуюся за пределами его (ее) обычного места жительства на срок, не превышающий 12 месяцев, и главной целью поездки которого не является занятие деятельностью, оплачиваемой из источника в посещаемой стране (п. 29 Рекомендаций по статистике туризма 1994 г.).

Утечка умов – выезд на постоянное проживание из страны своего гражданства лиц, имеющих образование второй или третьей ступени (высококвалифицированных специалистов, ученых), когда количество выезжающих превышает 10% от числа проживающих в стране специалистов такого уровня и ученых.

Л и т е р а т у р а

ЛИТЕРАТУРА И ДОКУМЕНТЫ ПО ВСЕМУ КУРСУ

ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации / Под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2006.
2. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Уч. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
3. Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской; Международная организация по миграции. Московская исследовательская программа по миграции. – М.: Гендальф, 2002.
4. Исполнение миграционного законодательства Российской Федерации. Основные вопросы и ответы. СПб.: Изд-во Р. Арсланова «Юридический центр Пресс», 2007. – Сер. «Миграционная библиотечка». – Вып. 1.
5. Миграция населения. – Вып. 6: Миграционная политика / Под общ. ред. О.Д. Воробьевой // Приложение к журналу «Миграция в России». – М., 2001.
6. *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России: теория и практика. – М.: Контракт, 2008.
7. *Goodwin-Gill G.S.* International law and the movement of persons between states. – Oxford: Oxford University Press, 1978.
8. *Goodwin-Gill G.S., McAdam J.* The refugee in international law. – 3rd ed. – Oxford: Oxford University Press, 2007.

9. International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002.
10. International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / Ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. – T.M.C. Asser Press, 2007.
11. Migration and international legal norms / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. – The Hague: Asser Press, 2003.
12. *Plender R.* International migration law. – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
13. Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights / Ed. by R. Cholewinski, P. Guchteneire de, A. Pécoud. – UNESCO, Cambridge University Press, 2009.

Сборники документов и словари

14. Глоссарий терминов в области миграции / Отв. ред. Р. Перушу. – Женева: Международная организация по миграции, 2005.
15. Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми: Сборник документов / Сост. В.С. Овчинский. – М.: Инфра-М, 2004.
16. Понятийный аппарат, используемый в международных договорах и актах федерального законодательства, регулирующих миграционные правоотношения: Словарь-справочник. – СПб: Изд-во Р. Арсланова «Юридический центр Пресс», 2008. – Сер. «Миграционная библиотечка». – Вып. 5.
17. *Юдина Т.Н.* Миграция: словарь основных терминов: Учеб. пособ. – М.: Изд-во РГСУ, Академический проект, 2007.
18. Basic Documents on International Migration Law / Ed. by R. Plender. – Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
19. Compendium of International Migration Law Instruments / Ed. by Perruchoud, K. Tomolova. – T.M.C. Asser Press, 2007.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

20. *Билсборроу Р.Е., Хьюго Г., Обераи А.С., Злотник Х.* Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. – М.: Academia, 1999.
21. *Глуценко Г.И., Пономарев В.А.* Миграция и развитие. – М.: Экономика, 2009.

22. *Гудвин-Гилл Г.С.* Статус беженца в международном праве / Пер. с англ. – М., 1997.
23. *Гусов К.Н., Лютов Н.Л.* Международное трудовое право: Учебник. – М.: Проспект, 2012.
24. *Зинченко Н.Н.* Международное миграционное право: основы теории и практики. – М.: Научная книга, 2011.
25. *Иванов Д.В.* Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. – М.: Би, 2010.
26. *Иншакова А.О., Киселева Е.В.* Основы шенгенского права // Правовые основы экономического и социального регулирования ЕС: Учебно-метод. пособ. / Под ред. А.О. Иншаковой. – М.: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2010. – С. 477–507.
27. *Киселева Е.В.* Правовое регулирование миграции в ЕС // Правовые основы экономического и социального регулирования ЕС: Учебно-метод. пособ. / Под ред. А.О. Иншаковой. – М.: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2010. – С. 399–426.
28. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова, Л.М. Энтина. – М.: Норма, 2002.
29. *Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В.* Нелегальная миграция в Россию. – М.: Academia, 2000.
30. *Лимонова Н.А.* Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: Учеб. пособ. для вузов. – М.: Книжный мир, 2001.
31. *Метелев С.Е.* Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2006.
32. Миграция населения. – Вып. 2: Трудовая миграция в России / Под ред. О.Д. Воробьевой // Приложение к журналу «Миграция в России». – М., 2001.
33. *Мукомель В.* Миграционная политика России: постсоветские контексты. – М.: Институт социологии РАН, 2005.
34. Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков: В 3 т. – М.: Международная организация по миграции, 2006.
35. *Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф.* Мировой рынок труда и международная миграция. – М.: Экономика, 2010.
36. *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. – М.: Формула права, 2007.

37. Скачкова Г.С. Труд иностранцев в России: Правовое регулирование: Научно-практич. пособ. / Российская академия наук. Институт государства и права. – М.: Волтерс Клувер, 2006.

38. Цапенко И. Управление миграцией. Опыт развитых стран. – М.: Академия, 2009. Сер. «Монографические исследования: миграция населения».

39. Четвериков А.О. Правовой режим пересечения людьми внутренних и внешних границ государств-членов Европейского Союза: Учеб. пособ. / Под ред. и предисл. С.Ю. Кашкина. – М.: Волтерс Клувер, 2010.

40. Шенгенские соглашения: Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах; Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах / Вступит. статья С.Ю. Кашкина и А.О. Четверикова. – М.: ООО Антэя 2000, Профобразование, МЦУПЛ, 2000.

41. Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004–2005 годах. – СПб: Россия-Нева, 2006.

42. Guild E. Immigration law in the European Community. – The Hague: Kluwer Law International, 2001.

43. Hailbronner K. Immigration and asylum law and policy of the European Union. – London: Kluwer Law International, 2000.

44. In search of Europe's borders / Ed. by K. Groenendijk, E. Guild, P. Minderhoud. – The Hague: Kluwer Law International, 2003.

ОСНОВНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ И ДРУГИЕ ДОКУМЕНТЫ

Международные договоры

Общие

45. Устав Организации Объединенных Наций, Сан-Франциско, 26 июня 1945 г. // Сб. действующих договоров, соглашений и

конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. 12. – М., 1956. – С. 14–47.

46. Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН, 16 декабря 1966 г. // ВВС СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.

47. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 г., принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г. // ВВС СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.

48. Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6–28.

49. Протокол, касающийся статуса беженцев (Нью-Йорк, 31 января 1967 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 28–31.

50. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН, 18 декабря 1990 г.

51. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи ООН, 10 декабря 1984 г. // ВВС СССР. – 1987. – № 45. – Ст. 747.

52. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН, 15 ноября 2000 г. // СЗ РФ. – 4 октября 2004 г. – № 40. – Ст. 3884.

53. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН, 15 ноября 2000 г. // СЗ РФ. – 4 октября 2004 г. – № 40. – Ст. 3883.

54. Устав Международной организации труда. Принят в 1919 г. (с изм. и доп.) // Устав Международной организации труда и Регламент Международной конференции труда. – Женева: Международное бюро труда, 1996. – С. 5–23.

55. Конвенция МОТ № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда» (Женева, 28 июня 1930 г.) // ВВС СССР. – 2 июля 1956 г. – № 13. – Ст. 279.

56. Конвенция МОТ № 87 «Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию» (Сан-Франциско, 9 июля 1948 г.) // Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XIX. – М., 1960. – С. 278–284.

57. Конвенция МОТ № 97 «О трудящихся-мигрантах (пересмотренная в 1949 г.)» (Женева, 1 июля 1949 г.) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919–1956. – Т. I. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – С. 965–981.

58. Конвенция МОТ № 98 «Относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров» (Женева, 1 июля 1949 г.) // Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XIX. – М., 1960. – С. 292–297.

59. Конвенция МОТ № 100 «Относительно равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности» (Женева 29 июня 1951 г.) // Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XIX. – М., 1960. – С. 297–301.

60. Конвенция МОТ № 105 «Относительно принудительного или обязательного труда» (Женева, 28 июня 1930 г.) // ВВС СССР. – 2 июля 1956 г. – № 13. – Ст. 279.

61. Конвенция МОТ № 111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий» (Женева, 25 июня 1958 г.) // ВВС СССР. – 1 ноября 1961 г. – № 44. – Ст. 448.

62. Конвенция МОТ № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (Женева, 28 июня 1962 г.) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. – Т. II. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – С. 1330–1337.

63. Конвенция МОТ № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» (Женева, 26 июня 1973 г.) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. – Т. II. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – С. 1703–1710.

64. Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства воз-

можностей и обращения» (Женева, 24 июня 1975 г.) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. – Т. II. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – С. 1779–1794.

65. Конвенция МОТ № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда», Женева, 17 июня 1999 года // СЗ РФ. 17 мая 2004 г. № 20. Ст. 1924.

Региональные

66. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) // СЗ РФ. – 8 января 2001 г. – № 2. – Ст. 163.

67. Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (Страсбург, 16 сентября 1963 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2001. – № 3. – С. 50–56.

68. Европейское Соглашение о регулировании передвижения лиц между государствами-участниками Совета Европы (Париж, 13 декабря 1957 г.) // ETS 25.

69. Европейское Соглашение о передвижении молодежи по коллективным паспортам по территории государств-членов Совета Европы (Париж, 16 декабря 1961 г.) // ETS 37.

70. Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми (Варшава, 16 мая 2005 г.) // ETS 197.

71. Соглашение между правительствами государств Союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах (Шенген, 14 июня 1985 г.) // Шенгенские соглашения: Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах; Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах / Вступит. ст. С.Ю. Кашкина и А.О. Четверикова. – М.: ООО Антэя 2000; Профобразование, МЦУПЛ, 2000. – С. 43–56.

72. Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах, Шенген, 19 июня 1990 г. // Там же. С. 57–178.

73. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 г.) // СЗ РФ. – 29 марта 1999 г. – № 13. – Ст. 1489.

74. Соглашение о безвизовом передвижении граждан Содружества Независимых Государств по территории его участников (Бишкек, 9 октября 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 10. – С. 34–36.

75. Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан (Минск, 30 ноября 2000 г.) // СЗ РФ. – 15 сентября 2003 г. – № 37. – Ст. 3566.

76. Американская конвенция о правах человека (Сан-Хосе, 22 ноября 1969 г.) // Международные акты о правах человека / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М.: Норма-Инфра М, 2000. – С. 720–736.

77. Африканская хартия прав человека и народов (Найроби, 26 июня 1981 г.) // Международные акты о правах человека / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М.: Норма-Инфра М, 2000. – С. 237–747.

78. Convention on the specific aspects of refugee problems in Africa (Addis-Ababa, 10 September 1969) // Goodwin-Gill G.S. The refugee in international law. – 2nd ed. – Oxford: Oxford University Press, 1996. – P. 429–434.

Двусторонние

79. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (Сочи, 25 мая 2006 г.). Ратифицировано Россией Федеральным законом РФ от 3 марта 2007 г. № 26-ФЗ // СЗ РФ. – 5 марта 2007 г. – № 10. – Ст. 1153.

80. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о приеме и возврате лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации и территории Литовской республики (Соглашение о реадмиссии) (Вильнюс, 12 мая 2003 г.) // СЗ РФ. – 25 августа 2003 г. – № 34. – Ст. 3558.

81. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о порядке выдачи упрощенного проездного документа на железной дороге (вместе с Документами, действительными для транзитного проезда граждан Российской Федерации через территорию Литовской Республики, Документами, удостоверяющими личность граждан Российской Федерации) (Москва, 20 июня 2003 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2003. – № 8. – С. 68–72.

82. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о взаимных безвизовых поездках граждан Российской Федерации и граждан Республики Армения (Москва, 25 сентября 2000 г.) // Доступно в справочной правовой системе Консультант-плюс (официально опубликовано не было).

83. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Украины (Москва, 16 апреля 1997 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1999. – № 2. – С. 35–37. Действует в редакции Протокола о внесении изменений, подписанного в Киеве 30 октября 2004 г. // СЗ РФ. – 14 февраля 2005 г. – № 7. – Ст. 497.

84. Меморандум между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Иран о безвизовых поездках по дипломатическим и служебным паспортам (Тегеран, 29 марта 1993 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 8. – С. 46–47.

Судебные решения

85. Решение Международного Суда ООН по делу Аяя де ля Торре, 1951 (Naya de la Torre Case. Colombia v. Peru. Judgement of 13 June 1951 // ICJ Reports. – 1951).

86. Решение Международного Суда ООН по делу Ноттебома, 1955 (Nottebohm case. Liechtenshtein v. Guatemala. Second phase. Judgement of 6 April 1955 // ICJ Reports. – 1955).

87. Решение Международного Суда ООН по делу о проходе через территорию Индии, 1957 (Right of Passage over Indian Territory. Portugal v. India. Merits. Judgement of 19 April 1960 // ICJ Reports. – 1960).

88. Решение Суда Европейских Сообществ по делу Пика (Case 157/79 Piesck [1980] ECR 2171).

89. Решение Суда Европейских Сообществ по делу 316/85 Lebon [1987] ECR 2811.

90. Решение Суда Европейских Сообществ по делу C-170/96 Commission of the European Communities v. Council of the European Union [1998] ECR I-2763.

91. Решение Суда Европейских Сообществ по делу Эль-Яссина (Case C-416/96 Nour Eddine El-Yassine v. Secretary of State for Home Department [1999] ECR I-1209).

92. Решение Суда Европейских Сообществ по делу C-109/01 Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich [2003] ECR I-09607.

93. Решение Суда Европейских Сообществ по делу C-456/02 Michel Trojani v. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS) [2004] ECR I-07573.

94. Решение Суда Европейских Сообществ по делу C-265/03 Igor Simutenkov v Ministerio de Educación y Cultura and Real Federación Española de Fútbol [2005] ECR I-02579.

95. Решение Суда Европейских Сообществ по делу C-540/03 European Parliament v. Council [2006] ECR I-5769.

96. Решение Суда Европейских Сообществ по объединенным делам C-402/05 P and C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission [2008] ECR I-(nyr) ('Kadi').

97. Решение Суда Европейских Сообществ по делу C-127/08 Metock [2008] ECR I-06241.

98. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom (1985), 7 E.H.R.R. 471.

99. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Jabari v. Turkey Judgment (2001), INLR 136.

100. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Soering v. The United Kingdom (1989), 11 E.H.R.R. 439.

101. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Berrehab v. Netherlands (1989), 11 E.H.R.R. 322.

102. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Kroon v. Netherlands (1994), 19 E.H.R.R. 263.

103. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Gochev v. Bulgaria (2009).

104. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Soltysyak v. Russia (2011).

105. Решение Верховного Суда США по делу Nishimura Ekiu v. U.S., 142 U.S. 651 (1892) // <http://supreme.justia.com/us/142/651/case.html> (последнее посещение: 31 мая 2007 г.).

106. Решение Тайного Совета Великобритании по делу Musgrove v. Chen Teong Toy [1891] AC 272 at 283 // Доступно в базе WestLaw.

Акты и документы международных организаций, документы политического и рекомендательного характера

107. Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 (III) Генеральной Ассамблеи ООН, 10 декабря 1948 г. // Международные акты о правах человека / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М.: Норма-Инфра М, 2002. – С. 38–42.

108. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, утверждена резолюцией 40/144 Генеральной Ассамблеи, 13 декабря 1985 г. // Действующее международное право: В 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Т. 1. – М.: Изд-во Московского независимого института международного права, 1996. – С. 255–259.

109. Декларация тысячелетия ООН, принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. // Док. ООН. A/RES/55/2.

110. Картахенская декларация о беженцах, принята на коллоквиуме по теме «Международная защита прав беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитар-

ные проблемы», проходившем в Картахене (Колумбия) с 19 по 22 ноября 1984 г. // *Гудвин-Гилл Г.С.* Статус беженца в международном праве. – М., 1997. – С. 492–495.

111. Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря. 18 мая 2006 г. // Док. ООН А/60/871.

112. Резюме диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии. Записка Председателя Генеральной Ассамблеи. 13 октября 2006 г. // Док. ООН А/61/515.

113. Рекомендации по статистике международной миграции. 1-е пересм. изд. Демографический отдел. Департамент по экономическим и социальным вопросам. ООН. Нью-Йорк, 1998 // Док. ООН ST/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1.

114. Декларация МОТ «О целях и задачах Международной организации труда» (Филадельфийская декларация), принята в г. Филадельфии 10.05.1944 на 26-й сессии Генеральной конференции МОТ // Устав Международной организации труда и Регламент Международной конференции труда. – Женева: Международное бюро труда, 1996. – С. 23–25.

115. Декларация МОТ «О социальной справедливости в целях справедливой глобализации», принята 10 июня 2008 г. Международной конференцией труда на ее 97-й сессии в Женеве.

116. Декларация МОТ «О целях и задачах Международной организации труда» (Филадельфийская декларация), принята в г. Филадельфии 10.05.1944 на 26-й сессии Генеральной конференции МОТ // Устав Международной организации труда и Регламент Международной конференции труда. – Женева: Международное бюро труда, 1996. – С. 23–25.

117. Декларация МОТ «О социальной справедливости в целях справедливой глобализации», принята 10 июня 2008 г. Международной конференцией труда на ее 97-й сессии в Женеве. – 1-е изд. – МОТ, 2008.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ

Российское законодательство

118. Конституция РФ 1993 г. // Российская газета. – 25 декабря 1993 г. – № 237.

119. Федеральный закон РФ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. (ред. от 6 декабря 2011 г.) // СЗ РФ. – 19 августа 1996 г. – № 34. – Ст. 4029; 1998. – № 30. – Ст. 3606; 2003. – № 2. – Ст. 159; и др.

120. Федеральный закон РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 21 июня 2002 г. (ред. от 6 декабря 2011 г.) // СЗ РФ. – 29 июля 2002 г. – № 30. – Ст. 3032; 30 августа 2004 г. – № 35. – Ст. 360; 8 ноября 2004 г. – № 45. – Ст. 4377; и др.

121. Федеральный закон РФ «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 01 мая 2012 г.) // Российская газета. – 3 июня 1997 г. – № 126; 31 декабря 2006 г. – № 297; и др.

122. Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. (ред. от 6 декабря 2011 г.) // ВВС РФ. – 1993. – № 32. – Ст. 1227; и др.

123. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» // Российская газета. – 19 мая 2009 г. – № 4912.

124. Концепция внешней политики Российской Федерации, утв. 12.07.2008 № Пр-1440 // Российская газета. – 12 июля 2008 г.

125. Распоряжение Правительства РФ от 09.02.2001 № 196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 19.02.2001. – № 8. – Ст. 764.

126. Указ Президента РФ от 19.10.2005 № 1222 (ред. от 27.07.2007) «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации» // Российская газета. – 22.10.2005. – № 238.

127. Указ Президента РФ от 21 декабря 1996 г. № 1752 (с изм. от 22.10.2009) «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации» // СЗ РФ. – 23 декабря 1996 г. – № 52. – Ст. 5914.

128. Концепция создания государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов

нового поколения, одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2005 г. № 277-р // СЗ РФ. – 21 марта 2005. – № 12. – Ст. 1068.

129. Положение об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы, утверждено Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2003 г. № 335 (ред. от 05.09.2011) // СЗ РФ. – 16 июня 2003 г. – № 24. – Ст. 2329.

130. Порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации, утвержден Постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 (ред. от 23.04.2012) // СЗ РФ. – 16 апреля 2001 г. – № 16. – Ст. 1603.

131. Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2005 г. № 687 «Об утверждении образцов и описания бланков паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта гражданина Российской Федерации и служебного паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации» (ред. от 21.04.2010) // СЗ РФ. – 28 ноября 2005 г. – № 48. – Ст. 5037.

132. Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г., утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г. (на 15 июля 2012 г. опубликована не была).

Законодательство зарубежных государств

133. (Австралия) Migration Act, 1958 // http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ma1958118 (последнее посещение: 1 июня 2007 г.).

134. (Германия) Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, 2004 // http://bundesrecht.juris.de/aufenthg_2004/_6.html (последнее посещение: 22 февраля 2007 г.).

135. (Япония) Immigration Control and Refugee Recognition Act, 1951 // Cabinet order. – 1951. – № 319 (as amended by the Law. – 2006. – № 43) // <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/information/icrr-01.html> (последнее посещение: 21 августа 2006 г.).

136. Закон Туркменистана о миграции от 7 декабря 2005 г. // Нейтральный Туркменистан. – 21 декабря 2005 г. // <http://www.turkmenistan.gov.tm/countri/zakon/zakon-59.html>; http://www.turkmenistan.ru/?page_id=9&lang_id=ru&elem_id=7644&type=event&sort=date_desc (последнее посещение: 21 августа 2006 г.).

137. Указ Президента Украины № 1008/2005 «О введении безвизового режима для граждан Соединенных Штатов Америки» от 30 июня 2005 г. // http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_2955.html (последнее посещение: 7 июня 2007 г.).

138. Указ Президента Украины № 1107/2005 «О введении безвизового режима для граждан Японии» от 19 июля 2005 г. // http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_2995.html (последнее посещение 7 июня 2007 г.).

139. Указ Президента Украины № 1131/2005 «О введении безвизового режима для граждан государств – членов Европейского Союза, Швейцарской Конфедерации и Княжества Лихтенштейн» от 26 июля 2005 г. // http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3046.html (последнее посещение: 7 июня 2007 г.).

140. Указ Президента Украины № 1134/2005 «О введении безвизового режима для граждан Канады» от 26 июля 2005 г. // http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3047.html (последнее посещение 7 июня 2007 г.).

141. Указ Президента Украины № 1663/2005 «О введении безвизового режима для граждан Княжества Андорра, Государства-города Ватикан, Республики Исландия, Княжества Монако, Королевства Норвегия и Республики Сан-Марино» от 29 ноября 2005 г. // http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3576.html (последнее посещение 7 июня 2007 г.).

142. Великая Хартия Вольностей // Международные акты о правах человека: Сб. док-тов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М.: Норма-Инфра М, 2000. – С. 3–5.

РЕСУРСЫ СЕТИ INTERNET

143. www.un.org (ООН).

144. www.kremlin.ru (официальный сайт Президента России).

145. www.government.gov.ru (официальный сайт Правительства РФ).

146. www.mid.ru (официальный сайт Министерства иностранных дел РФ).
147. www.mvd.ru (официальный сайт Министерства внутренних дел РФ).
148. www.fmsrf.ru (официальный сайт Федеральной миграционной службы МВД РФ).
149. www.iom.int (официальный сайт Международной организации миграции).
150. www.unwto.org (официальный сайт Всемирной туристской организации ООН).
151. www.ilo.org (официальный сайт Международной организации труда).
152. <http://www.ohchr.org/RU/Pages/WelcomePage.aspx> (официальный сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека).
153. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home> (официальный сайт Управления Верховного комиссара по делам беженцев).
154. www.europa.eu.int (официальный сайт ЕС и его институтов).
155. www.coe.int/lportal/web/coe-portal/home (официальный сайт Совета Европы).
156. www.comunidadandina.org (официальный сайт Андского сообщества).
157. www.africa-union.org (официальный сайт Африканского Союза).
158. www.ecowas.int (официальный сайт Экономического сообщества Западно-Африканских государств (ЭКОВАС)).

ЛИТЕРАТУРА ПО ТЕМАМ

Глава 1. Понятие и общая характеристика миграции

1. *Билсборроу Р.Е., Хьюго Г., Обераи А.С., Злотник Х.* Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. – М.: Academia, 1999.
2. *Бокарев С.Н., Бормотова Т.М.* Концептуальные основы регулирования миграционных процессов в современной России на фоне мирового финансово-экономического кризиса // Миграционное право. – 2010. – № 3. – С. 35–38.
3. *Бурбина Ю.В.* Движущие силы миграции // Миграционное право. – 2008. – № 2.
4. Глоссарий терминов в области миграции / Отв. ред. Р. Перушу. – Женева: Международная организация по миграции, 2005.
5. *Глуценко Г.И., Пономарев В.А.* Миграция и развитие. – М.: Экономика, 2009.
6. *Горбунова И.Ю.* Китайская миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. – 2007. – № 5.
7. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации / Под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2006.
8. *Денисенко М.Б.* Эмиграция из России по данным зарубежной статистики // Мир России. – 2003. – № 3. – С. 157–169.
9. *Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хореев Б.С.* Миграциология: Учеб. пособ. – М.: МГУ, 1999.
10. *Зраева И.М., Прудникова Т.А., Акимова С.А.* Правовое регулирование миграционного учета в Российской Федерации: Учеб. пособ. / Под ред. А.С. Прудникова. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2010. Сер. «Учебный курс “Деятельность Федеральной миграционной службы”».
11. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
12. *Ионцев В.А.* Международная миграция населения: теория и история изучения. – М., 1999.
13. *Мичников А.А.* Особенности и проблемы учета иммиграции в России // Миграционное право. – 2007. – № 3. – С. 25–27.

14. *Мкртчян Н.* Статистические источники информации о миграции населения в России // *Методология и методы изучения миграционных процессов* / Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. – М., 2007. – С. 184–210.
15. *Нежибецкая И.Е.* О соотношении международно-правового и внутригосударственного содержания понятия «мигрант» // *Международное публичное и частное право.* – 2007. – № 2.
16. *Орешина Н.И.* К вопросу об определении понятия «миграция» // *Юридический мир.* – 2010. – № 3.
17. *Переведенцев В.И.* Методы изучения миграции населения. – М., 1975.
18. *Петрова Ю.А.* Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации // *СПС КонсультантПлюс.* – 2007.
19. *Плюгина И.В.* Понятие мигранта и основные категории мигрантов // *Журнал российского права.* – 2007. – № 8.
20. *Редкоус В.М.* Законодательное регулирование миграции в Республике Молдова в контексте обеспечения национальной безопасности // *Миграционное право.* – 2007. – № 5.
21. *Чудиновских О.С.* Причины и последствия кризиса российской миграционной статистики // *Отечественные записки.* – 2004. – № 3. – С. 176–192 (доступно в сети интернет).
22. *Юрьев В.В.* Миграционные процессы в условиях глобализации современного общества // *Миграционное право.* – 2010. – № 4.
23. *Ghosh B.* *The Global Economic Crisis and Migration: Where We Go from Here?* – IOM, 2010.
24. *Global Migration and Education: School, Children, and Families* / Ed. by L.D. Adams, N. Kirova. – Routledge, 2007.
25. *Huddleston T.* *The Future of Integration Policy. World Migration 2010: Background Paper.* – IOM, 2010.
26. *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges* / Ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. – T.M.C. Asser Press, 2007.
27. *International Migration, Remittances, and the Brain Drain* / Ed. by C. Özden, M.W. Schiff. – World Bank Publications, 2006.
28. *World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration.* – IOM, 2005.

29. World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change. – IOM, 2010.

30. World Migration Report 2011: Communicating Effectively about Migration. – IOM, 2011.

Глава 2. Источники международно-правового регулирования миграции

1. *Абашидзе А.Х., Киселева Е.В.* Исторические типы и особенности государственного регулирования миграции // Правовые культуры: история, эволюция, тенденции развития: Мат-лы Межвузовской научной конференции / Отв. ред. Г.И. Муромцев. – М., 2003. – С. 99–106.

2. *Абзалова Л.Ф.* Международно-правовое регулирование миграционных процессов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 5.

3. *Алексеев Н.А., Глуходедов А.А., Загрядская И.Г., Харламов С.О.* Миграция и иммиграционный контроль: теория и практика России и зарубежных стран: Монография. – М.: МУ МВД России, 2006.

4. *Алиев А.И.* Специфические принципы международного права, регулирующие статус трудящихся-мигрантов // Юридические науки. – М.: Компания Спутник+. – 2007. – № 5 (27). – С. 234–240.

5. *Арсеньева Е.В.* Современные тенденции развития иммиграционного законодательства в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 5.

6. *Брус В.А.* Современные черты миграционных процессов и миграционной политики в странах Западной Европы // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12.

7. *Васильева Т.А.* Иммиграционное законодательство и миграционная политика Нидерландов (Начало) // История государства и права. – 2009. – № 19.

8. *Васильева Т.А.* Иммиграционное законодательство и миграционная политика Нидерландов (Продолжение) // История государства и права. – 2009. – № 20.

9. *Васильева Т.А.* Иммиграционное законодательство и миграционная политика Нидерландов (Окончание) // История государства и права. – 2009. – № 21.
10. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации / Под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2006.
11. *Зинченко Н.Н.* Международное миграционное право: основы теории и практики. – М.: Научная книга, 2011.
12. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
13. Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской; Международная организация по миграции. Московская исследовательская программа по миграции. – М.: Гендальф, 2002.
14. *Крастелев Р.Е.* Эволюция иммиграционного законодательства США на рубеже XIX–XX вв. в контексте нелегальной иммиграции // Миграционное право. – 2010. – № 2.
15. Миграция населения. – Вып. 6: Миграционная политика / Под общ. ред. О.Д. Воробьевой // Приложение к журналу «Миграция в России». – М., 2001.
15. *Мукомель В.* Миграционная политика России: постсоветские контексты. – М.: Институт социологии РАН, 2005.
17. *Мулюкин А.С.* Приезд иностранцев в Московское государство. Из истории русского права XVI и XVII веков. – СПб, 1909 (книга доступна в справочной правовой системе Гарант).
18. *Некрасов Н.А.* Иммиграционная политика Австралии: особенности и возможности применения в России // Миграционное право. – 2007. – № 2. – С. 47–48.
19. *Николаева Т.Б.* Паспортная система России: формирование и механизм функционирования во второй половине XVII – начале XX в. (историко-правовой анализ): Автореф. дис. ... к.ю.н. – Н. Новгород, 2003.
20. *Пероговский А.А.* О началах международного права относительно иностранцев у народов Древнего мира. – Киев: Унив. тип., 1859.
21. *Редкоус В.М.* Правовое регулирование миграции в Республике Казахстан // Миграционное право. – 2008. – № 1.
22. *Сибэгатулина Э.Т.* Правовое регулирование миграционных процессов в истории отечественного законодательства // Миграционное право. – 2010. – № 3. – С. 16–18.

23. *Трыканова С.А.* Развитие международного миграционного права в XX–XXI вв. // Миграционное право. – 2007. – № 5.
24. *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России: теория и практика. – М.: Контракт, 2008.
25. *Цапенко И.* Управление миграцией. Опыт развитых стран. – М.: Академия, 2009. Сер. «Монографические исследования: миграция населения».
26. *Чанхай Л., Коробеев А.И.* Особенности миграционной политики современного Китая // Журнал российского права. – 2010. – № 9.
27. *Ястребова А.* Правовые аспекты междисциплинарного изучения миграционных процессов // Методология и методы изучения миграционных процессов / Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молodikовой, В. Мукомеля. – М., 2007. – С. 171–183.
28. *Goodwin-Gill G.S.* International law and the movement of persons between states. – Oxford: Oxford University Press, 1978.
29. *Higgins R.* The right in international law of an individual to enter, stay in and leave a country // International Affairs. – 1973. – № 49. – P. 341–357.
30. International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002.
31. *Köhler J., Hansen R.* The Future of Migration Governance and Regional Consultative Processes. World Migration 2010: Background Paper. – IOM, 2010.
32. *Liberatore A.* Balancing security and democracy: The politics of biometric identification in the European Union. EUI Working paper RSCAS No. 2005/30. Badia Fiesolana, San Domenico Di Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, October 2005.
33. *Lloyd M.* The passport: The history of man's most travelled document. – Stroud, UK: Sutton Publishing, 2003.
34. *Manning P.* Migration in World History. – Routledge, 2005.
35. Migration and international legal norms / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. – The Hague: Asser Press, 2003.
36. *Plender R.* International migration law. – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
37. *Salter M.B.* Rights of passage: The passport in international relations. – London: Boulder, Lynne Rienner publishers, 2003.
38. *Turack D.C.* Brief review of the provisions in recent agreements concerning free movement issues in the modern world // Immigration and Nationality Law Review. – 1979–1980. – Vol. 3. – P. 73–94.

39. *Turack D.C.* The Passport in International Law. – Lexington, 1972.

40. *Wilson P.* Preparing for ePassports – laying the foundations for implementing secure, trustworthy and cost-efficient ePassport programmes // ICAO MRTD Report. – 2006. – Vol. 1. – № 1. – P. 37.

Глава 3. Институты и механизмы регулирования миграции

1. *Земскова А.В.* Практические вопросы деятельности органов ФМС России в области контроля за миграционными потоками // Миграционное право. – 2007. – № 4. – С. 30–32.

2. *Ли Рози Анжела.* Программы УВКБ ООН по оказанию помощи мигрантам в России // Миграция. – 1998. – № 3–4.

3. Миграция в России: проблемы правового обеспечения: Сб. науч. ст. / Под ред. М.В. Немытиной. – Саратов: СЮИ МВД России, 2001.

4. *Орешина Н.И.* О мерах по координации деятельности государственных органов некоторых зарубежных стран, направленной на противодействие незаконной миграции // Труды Академии управления МВД России. – 2010. – № 1. – С. 80–83.

5. От декларации до реализации. О международном сотрудничестве ФМС России рассказывает начальник Управления международного сотрудничества ФМС России Е. Егорова // Миграционное право. – 2007. – № 5. – С. 16–18.

6. *Прудников А.С., Самойлов В.Д.* Деятельность Федеральной миграционной службы: Учеб. пособ. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2007.

7. *Самойлов В.Д.* О совершенствовании государственной миграционной политики Российской федерации // Право и безопасность. – 2005. – № 3. – С. 82–88.

8. *Трыканова С.А.* Особенности сравнительных исследований актуальных проблем организационно-правового регулирования миграции в России и Европе // Закон и право. – 2010. – № 5. – С. 77–79.

9. *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России: теория и практика. – М.: Контракт, 2008.

10. Энциклопедия международных организаций: В 3-х т. – Т. 1. Международные межправительственные организации / Под ред. Л.Н. Галенской, С.А. Малинина. – СПб: Изд-во юридического факультета Санкт-Петербургского университета, 2003.

11. *Ястребова А.* Правовые аспекты вынужденной миграции и деятельность Российского общества Красного креста // Вестник РОКК. – М., 2000. – Вып. 1.

12. *Betts A.* Migration Governance: Alternative Futures. World Migration 2010: Background Paper. – IOM, 2010.

13. International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002.

14. World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change. – IOM, 2010.

15. World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration. – IOM, 2005.

16. World Migration Report 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move. – IOM, 2003.

Глава 4. Отдельные виды миграции: трудовая миграция

1. *Акимова С.А., Прудникова Т.А., Белянская Л.И., Зайцева Е.С.* Правовое регулирование трудовой миграции. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2010. Сер. «Учебный курс “Деятельность Федеральной миграционной службы”».

2. *Алексеев Н.А., Глуходедов А.А., Загрядская И.Г., Харламов С.О.* Миграция и иммиграционный контроль: теория и практика России и зарубежных стран. Монография. – М.: МУ МВД России, 2006.

3. *Алиев А.И.* Специфические принципы международного права, регулирующие статус трудящихся-мигрантов // Юридические науки. – М.: Компания Спутник+. – 2007. – № 5 (27). – С. 234–240.

4. *Арсеньева Е.В.* Реформа иммиграционного законодательства Соединенного Королевства: система подсчета баллов // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 10.

5. *Бекяшев Д.К.* Международное трудовое право: Учеб. пособ. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.

6. *Болдырев С.И.* О законодательных новациях в сфере регулирования деятельности частных агентств занятости в рамках СНГ // Миграционное право. – 2011. – № 2.
7. *Бондаренко А.А., Абрамова Э.В.* Порядок оформления приглашения на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности // Миграционное право. – 2006. – № 5. – С. 8–17.
8. *Боришполец К.П.* Миграционные риски и решения // Миграционное право. – 2007. – № 3. – С. 2–4.
9. *Воробьева О.Д.* Труд и миграция // Миграция в России. – 2000. – № 5–6.
10. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации / Под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2006.
11. *Гусов К.Н., Лютов Н.Л.* Международное трудовое право: Учебник. – М.: Проспект, 2012.
12. *Зинченко Н.Н.* Международно-правовые документы и основные права трудовых мигрантов // Российский ежегодник международного права, 2008. – СПб: СКФ «Россия – Нева», 2009. – С. 124–130.
13. *Зинченко Н.Н.* Практика Суда ЕС по рассмотрению дел, связанных с правовым статусом трудящихся-мигрантов и членов их семей в странах Европейского союза // Адвокат. – 2011. – № 12.
14. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
15. Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской; Международная организация по миграции. Московская исследовательская программа по миграции. – М.: Гендальф, 2002.
16. *Малышева М.А.* Трудовая миграция в странах СНГ: ключевые проблемы гендерного неравенства // Миграционное право. – 2008. – № 3.
17. *Метелев С.Е.* Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2006.
18. Миграция населения. – Вып. 2: Трудовая миграция в России / Под ред. О.Д. Воробьевой // Приложение к журналу «Миграция в России». – М., 2001.
19. Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков: В 3 т. – М.: Международная организация по миграции, 2006.

20. *Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф.* Мировой рынок труда и международная миграция. – М.: Экономика, 2010.
21. *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. – М.: Формула права, 2007.
22. *Селяков Н.А.* Уголовная ответственность за организацию незаконной миграции (криминологический аспект) // Миграционное право. – 2010. – № 4.
23. *Скачкова Г.С.* Труд иностранцев в России: Правовое регулирование: Научно-практич. пособ. / Российская академия наук. Институт государства и права. – М.: Волтерс Клувер, 2006.
24. *Топилин А.В.* Рынок труда России и стран СНГ: Реалии и перспективы развития. – М.: Экономика, 2004.
25. *Тюнина И.И.* Порядок осуществления российскими гражданами трудовой деятельности за границей // Миграционное право. – 2008. – № 1. – С. 23–25.
26. *Царенко Ю.В.* Правовой статус и особенности оформления трудовых отношений с работниками-мигрантами // Трудовые споры. – 2006. – № 4.
27. *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / Ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald.* – T.M.C. Asser Press, 2007.
28. *Khadria B.* The Future of Health Worker Migration. World Migration 2010: Background Paper. – IOM, 2010.
29. *Martin P.* The Future of Labour Migration Costs. World Migration 2010: Background Paper. – IOM, 2010.
30. *Migration and international legal norms / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail.* – The Hague: Asser Press, 2003.
31. *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads.* Federal Office of Immigration, Integration and Emigration (IMES), OECD. – OECD Publishing, 2004.
32. *Migration, Regional Integration and Human Security: The Formation And Maintenance of Transnational Spaces / Ed. by H. Kleinschmidt.* – Ashgate Publishing, Ltd., 2006.
33. *Nicol A. (QC) The Common travel area // Security of residence and expulsions / Ed. by E. Guild, P. Minderhoud.* – London: Kluwer Law International. 2001. – P. 83–89.
34. *Plender R.* International migration law. – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

35. *Ryan B.* The Common Travel Area between Britain and Ireland // *Modern Law Review*. – 2001. – Vol. 64. – Issue 6. – P. 855–874.
36. *The International Migration of Health Workers* / Ed. by J. Connel. – Taylor & Francis, 2008.
37. *Trachtman J.P.* The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom. – W.E. Upjohn Institute, 2009.
38. *World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration*. – IOM, 2005.
39. *World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. – IOM, 2008.
40. *World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change*. – IOM, 2010.

Глава 4. Отдельные виды миграции: вынужденная миграция

1. *Борисова О.* Некоторые аспекты правового положения вынужденных мигрантов – корреляция международных правовых и национальных регламентов // *Закон и право*. – 2004. – № 4. – С. 15–16.
2. *Бундука П.М.* Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны // *Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки»*. – 2002. – № 2. – С. 102–107.
3. *Волобуев В.П.* К вопросу об обеспечении прав граждан Российской Федерации и беженцев при рассмотрении запросов об их экстрадиции в иностранные государства для уголовного преследования и исполнения приговора суда // *Уголовное судопроизводство*. – 2006. – № 3. – С. 9–13.
4. *Воронина Н.А.* Положение и юридический статус внутри перемещенных лиц в Российской Федерации // *Гражданин и право*. – 2003. – № 5. – С. 59–81.
5. *Гондаренко А.С.* Защита гражданских лиц, перемещенных в пределах их страны в результате вооруженного конфликта немеждународного характера // *Российский ежегодник международного права*. 2000. Специальный выпуск. – СПб: СКФ «Россия-Нева». – 2000. – С. 162–166.

6. *Гудвин-Гилл Г.С.* Статус беженца в международном праве / Пер. с англ. – М., 1997.
7. *Иванов Д.В.* Беженцы в современном международном праве. – М.: Международные отношения, 2006.
8. *Киселева Е.В.* Международное право о лицах, перемещенных внутри страны: постановка проблемы и Кампальская конвенция Африканского Союза 2009 г. // Актуальные проблемы современного международного права: Мат-лы Ежегодной межвузовской научно-практ. конф. (Москва, 9–10 апреля 2010 г.) / Под ред. А.Х. Абашидзе, М.Н. Копылова, Е.В. Киселевой. – Ч. I. – М.: РУДН, 2011. – С. 428–431.
9. *Киселева Е.В.* Невысылка беженцев и соглашения о реадмиссии // Актуальные проблемы современного международного права: Мат-лы Межвузовской научно-практ. конф. (Москва, 17 апреля 2006 г.) / Отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. – М.: Изд-во РУДН, 2006. – С. 183–187.
10. *Колобов А.В.* Социально-правовая защита беженцев и вынужденных переселенцев // Ленинградский юридический журнал. – 2010. – № 1. – С. 197–205.
11. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и о беженцах / Авт.-сост. Л.В. Андриченко, Е.В. Белоусова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Юридическая литература, 1998.
12. *Олауссон М.* Беженцы и вынужденные переселенцы в странах СНГ // Московский журнал международного права. – 1998. – № 1. – С. 103–116.
13. *Полян П.* Не по своей воле... История и география принудительных миграций. – М.: Мемориал, Объединенное гуманитарное издательство, 2001.
14. Права человека и беженцы // Права человека. Изложение фактов № 20. Центр по правам человека, ООН // <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20ru.pdf>
15. *Сандугей А.Н.* О правовом режиме вынужденной миграции в Российской Федерации // Российский следователь. – 2008. – № 8. – С. 31–34.
16. *Сокольников А.В.* Личный статус вынужденных мигрантов в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 1 (14). – С. 88–100.

17. *Шуришалова Е.С.* Правовые и организационные основы государственной защиты прав беженцев и вынужденных переселенцев // Миграционное право. – 2011. – № 3.

18. Environmentally-induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration. International Symposium 21–24 April 1996. – IOM, 1996.

19. *Goodwin-Gill G.S., McAdam J.* The refugee in international law. – 3rd ed. – Oxford: Oxford University Press, 2007.

20. International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / Ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. – T.M.C. Asser Press, 2007.

21. Migration and international legal norms / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. – The Hague: Asser Press, 2003.

22. *Plender R.* International migration law. – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

23. The Human Rights of Migrants / Ed. by R. Appleyard // Offprint of International Migration – Special Issue 3/2000. – Vol. 38 (6). Copublished by IOM, 2000.

24. World Migration Report 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move. – IOM, 2003.

Глава 4. Отдельные виды миграции: незаконная миграция

1. *Абашидзе А.Х., Киселева Е.В.* Реедмиссия в отношениях России и ЕС. Перспективы заключения соглашения // Обозреватель-Observer. – 2004. – № 2. – С. 48–52.

2. *Алексеев Н.А., Глуходедов А.А., Загрядская И.Г., Харламов С.О.* Миграция и иммиграционный контроль: теория и практика России и зарубежных стран: Монография. – М.: МУ МВД России, 2006.

3. *Андриченко Л.В.* Проблемы правового регулирования реедмиссии // Журнал российского права. – 2010. – № 3. – С. 18–30.

4. *Баранов А.П.* О гармонизации национальных законодательств государств – участников СНГ в области ответственности для незаконных мигрантов и для всех категорий лиц, оказывающих содействие незаконной миграции // Миграционное право. – 2011. – № 3.

5. *Бекашев Д.К.* Незаконный ввоз мигрантов по морю: Международно-правовые аспекты // *Lex Russica*. – 2006. – № 4. – С. 770–780.
6. *Есаян А.К.* Незаконная миграция как угроза экономической безопасности государств Евразии // *Юридический мир*. – 2009. – № 5.
7. *Звягинцев В.В., Довгополов Е.Ю.* Незаконная миграция как вид транснациональной преступной деятельности: к вопросу о криминологической характеристике // *Миграционное право*. – 2009. – № 2.
8. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
9. *Калашиников О.Д.* Незаконная миграция и организованная преступность: Взаимосвязь и взаимозависимость // *Следователь*. – 2006. – № 6. – С. 58–60.
10. *Киселева Е., Абашидзе А.* Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС: Монография. – Saarbrueken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010.
11. *Кобец П.Н.* Законодательные основы противодействия преступлениям, связанным с торговлей людьми (иммигрантами и незаконными мигрантами) в западноевропейских странах и США // *Миграционное право*. – 2008. – № 4.
12. *Кобец П.Н.* Об опыте предупреждения преступности незаконных мигрантов в странах Европы. Азии. Южной и Северной Америки // *Международное публичное и частное право*. – 2008. – № 6.
13. *Коннова А.Д.* Стратегия Европейского союза по борьбе с нелегальной иммиграцией // *Миграционное право*. – 2009. – № 1.
14. *Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В.* Нелегальная миграция в Россию. – М.: Academia, 2000.
15. *Копылов М.Н.* Международное право о борьбе с рабством и работоторговлей // *Вестник МГОУ*. – 2011. – № 2. – С. 14–21.
16. *Крастелев Р.Е.* Эволюция иммиграционного законодательства США на рубеже XIX–XX вв. в контексте нелегальной иммиграции // *Миграционное право*. – 2010. – № 2.
17. *Лукьянец А.С.* Нелегальная иммиграция в США // *Миграционное право*. – 2009. – № 1.
18. *Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми: Сборник документов / Сост. В.С. Овчинский.* – М.: Инфра-М, 2004.

19. *Никитенко И.В.* Миграционная безопасность в контексте противодействия торговле людьми и рабству: криминологический аспект // *Российский следователь*. – 2010. – № 2.

20. *Овсянников П.Ю.* Иммиграционная амнистия в США: уроки для России // *Российский юридический журнал*. – 2011. – № 6.

21. *Овсянников П.Ю.* Ответственность за нарушение иммиграционного режима иностранцами в России и США: сравнительно-правовой анализ // *Миграционное право*. – 2010. – № 2.

22. *Орешина Н.И.* Некоторые вопросы ответственности за правонарушения в сфере миграции в зарубежных странах // *Общество и право*. 2010. – № 1.

23. *Орешина Н.И.* О мерах по координации деятельности государственных органов некоторых зарубежных стран, направленной на противодействие незаконной миграции // *Труды Академии управления МВД России*. – 2010. – № 1. – С. 80–83.

24. *Плюгина И.В.* Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект // *Журнал российского права*. – 2010. – № 4. – С. 114–124.

25. *Подшивалов В.Е.* Международно-правовые проблемы разграничения понятий «незаконный ввоз мигрантов» и «торговля людьми» // *Московский журнал международного права*. – 2003. – № 3 (51). – С. 98–108.

26. *Подшивалов В.Б.* Незаконная миграция: международно-правовые проблемы: Монография. – Иркутск: ИОГНИУ «Институт законодательства и правовой информации», 2006.

27. Проблема незаконной миграции в России: реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования) / Международная организация по миграции (МОМ), Бюро МОМ в Москве. – М.: Гендальф, 2004.

28. *Прудникова Т.А., Самойлов В.Д., Акимова С.А., Сокольцова О.Е.* Правонарушения в сфере миграции. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2010. Сер. «Учебный курс “Деятельность Федеральной миграционной службы”».

29. *Романов В.А.* Взаимодействие государственных контрольных органов в целях противодействия нелегальной миграции в пунктах пропуска // *Миграционное право*. – 2007. – № 2.

30. *Ромашев Ю.С., Шарафутдинова Д.К.* Учет особенностей международно-правового режима морских пространств в борьбе с

нелегальной миграцией // Миграционное право. – 2007. – № 4. – С. 24–29.

31. *Сандугей А.Н.* К вопросу о понятии «незаконная миграция» в российском праве // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 9.

32. *Свининых О.Ю.* Правовое регулирование противодействия незаконной миграции в морских пограничных пространствах // Миграционное право. – 2007. – № 3.

33. *Тамеев Р.* Противодействие незаконной миграции // Законность. – 2008. – № 12.

34. *Троицкий С.В.* Противодействие нелегальной миграции в Содружестве Независимых Государств // Миграционное право. – 2009. – № 1.

35. *Червоненко В.Ф.* Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией // Миграционное право. – 2007. – № 1. – С. 15–19.

36. *Щерба С.П., Фролова М.А.* Основания и процедуры выдворения депортации и экстрадиции: сходства и различия // Международное уголовное право и между-народная юстиция. – 2008. – № 4.

37. Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights / Ed. by M. Kupiszewski, H. Mattila. – IOM, 2008.

38. *Cholewinski R.* Irregular Migration and Mixed Flows. World Migration 2010: Background Paper. – IOM, 2010.

39. *Djajic S.* Illegal immigration trends, policies and economic effects // International Migration: Trends, Policies and Economic Impact / Ed. by S. Djajic. – London: Routledge, 2001. – P. 137–161.

40. Global Migration and Education: School, Children, and Families / Ed. by L.D. Adams, N. Kirova. – Routledge, 2007.

41. International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / Ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. – T.M.C. Asser Press, 2007.

42. *Klaczynski M.* Readmission agreements concluded by Poland. Polish-German Seminar on the International Law. – Krakow, 1997.

43. *Schieffer M.* Community readmission agreements with third countries – objectives, substance and current state of negotiations // European Journal of Migration and Law. – 2003. – № 5. – P. 343–357.

44. World Migration Report 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move. – IOM, 2003.

45. World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change. – IOM, 2010.

Глава 4. Отдельные виды миграции: иное

1. *Аранжина Н.В.* К вопросу об «утечке умов»: межгосударственная миграция в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. // Международный сборник научных трудов. – СПб, 2006. – С. 9–16.

2. *Безвербный В.А., Рязанцев С.В.* Международная миграция высококвалифицированных специалистов: тенденции и последствия для России // Демографические перспективы России. – М.: Academia, 2008. – С. 14–20.

3. *Глуценко Г.* Воздействие миграции квалифицированных работников на мировое экономическое развитие // Общество и экономика. – 2005. – № 3. – С. 174–207.

4. *Дежина И.* Молодые ученые в российской науке и «утечка умов» // Интеллектуальный мост «Россия–Запад». Проблемы, перспективы: Сб. тр. Междунар. конф. – Дубна, 2003. – С. 75–80.

5. *Дусь Ю.П.* Миграция специалистов и научных кадров в мировом хозяйстве / Федер. агентство по образованию, Омский гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского. – Новосибирск: Наука; Сиб. изд. фирма, 2006.

6. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.

7. *Киселева Е., Абашидзе А.* Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС: монография. – Saarbrueken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010.

8. *Киселева Е.В.* Академическая мобильность: из опыта юридического факультета РУДН // Развитие научно-образовательного сотрудничества вузов России и университетов США в области преподавания иностранных языков с использованием современных информационных технологий. (Информационные технологии в очно-дистантном обучении иностранным языкам): Мат-лы Междунар. научно-практ. семинара. – М.: РУДН, 2008. – С. 52–54.

9. *Киселева Е.В.* Переговоры о введении безвизового режима между Российской Федерацией и Европейским Союзом // Акту-

альные проблемы современного международного права: Мат-лы Ежегодной межвузовской научно-практической конференции кафедры международного права (Москва, 20–21 апреля 2007 г.) / Под ред. А.Я. Капустина, Ф.Р. Ананидзе. – М., 2008. – С. 204–218.

10. *Киселева Е.В.* Понятие и назначение виз в контексте интернационализации права // Перспективы развития современного права в контексте процессов интернационализации: Мат-лы I ежегодной Междунар. научно-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых (31 октября – 1 ноября 2006 г.) / Сост. и отв. ред. Н.А. Чертова, Т.В. Бондарева, А.А. Юлегин. – Архангельск: ОАО «Северодвинская типография», 2006. – С. 103–107.

11. *Киселева Е.В.* Правовые формы установления безвизового режима в современном мире // Социально-гуманитарные, экономические и правовые проблемы России и стран Европейского Союза в глобализирующемся мире: Мат-лы Международной научно-практ. конф. (Москва, РУДН, сентябрь 2007 г.). – М., 2007. – С. 97–106.

12. Мир в зеркале международной миграции. Сер. «Международная миграция населения: Россия и современный мир». – Вып. 10. – М., 2002.

13. От «утечки умов» к «притоку умов» // Информационный бюллетень сектора образования ЮНЕСКО. Октябрь 2006 г. – январь 2007 г. // http://www.unesco.ru/files/docs/educ/2007/publications/Education%20Today/Educ_today_18_rus.pdf

14. *Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф.* Мировой рынок труда и международная миграция. – М.: Экономика, 2010.

15. *Рязанцев С.В.* Эмиграция детей из России через канал международного усыновления // Миграционное право. – 2008. – № 2.

16. *Ушкалов И.Г., Малаха И.А.* «Утечка умов»: масштаб, причины, последствия. – М., 1999.

17. Транзитная миграция и транзитные страны. Теория, практика и политика регулирования / Под ред. И. Молодиковой, Ф. Дювеля. – М.: Университетская книга, 2009.

18. *Шапаров А.* Роль государства в развитии образовательной миграции // Государственная служба. – 2010. – № 3. – С. 63–66.

19. *Шапцев К.А.* Особенности семейной миграции в ЕС // Юридический мир. – 2007. – № 12.

20. *Энтин М.Л.* Введение безвизового режима в отношениях между Россией и Европейским Союзом: от утопии к действитель-

ности // Европейские страны СНГ: место в «Большой Европе» / Под ред. В. Грабовски, А.В. Мальгина, М.М. Наринского (отв. ред.). – М.: Международные отношения, 2005. – С. 229–251.

21. *Юдина Т.Н.* Миграция: словарь основных терминов: Учеб. пособ. – М.: Изд-во РГСУ, Академический проект, 2007.

22. *Bo B.P.* Immigration control, law and morality: Visa policies towards visitors and asylum seekers: An evaluation of the Norwegian visa policies within a legal and moral frame of reference. – Oslo: Unipub, 2001.

23. *Boratynski J. et al.* Visa policies of European Union Member States: Monitoring report. – Warsaw, 2006.

24. *Christian B.P.* Visa policy, inspection and exit controls: Transatlantic perspectives of migration management // Georgetown Immigration Law Journal. – 1999–2000. – Vol. 14. – P. 215–237.

25. Common travel area between Ireland and the United Kingdom // http://www.citizensinformation.ie/categories/moving-country/moving-abroad/freedom-of-movement-within-the-eu/common_travel_area_between_ireland_and_the_UK (Citizens Information Board) (последнее посещение: 13 апреля 2007 г.).

26. Gender and Migration in 21st Century Europe / Ed. by H. Stalford, S. Currie, S. Velluti. – Ashgate Publishing, Ltd., 2009.

27. *Hailbronner K.* Visa regulations and third-country nationals in EC law // Common Market Law Review. – 1994. – Vol. 31. – № 5. – P. 969–995.

28. International Migration, Remittances, and the Brain Drain / Ed. by C. Özden, M.W. Schiff. – World Bank Publications, 2006.

29. *Jileva E.* The Europeanisation of the EU's visa policy // Helsinki Monitor. – 2004. – Vol. 15. – № 1. – P. 23–31.

30. *Kiseleva E.* Visa access to an enclave from the point of international law // SJTU Human Rights Law Review. – 2007. – Vol. 2.

31. *Meloni A.* Visa policy within the European Union structure. – Berlin, Heidelberg: Springer, 2006.

32. Migration and international legal norms / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. – The Hague: Asser Press, 2003.

33. *Neumeyer E.* Unequal access to foreign spaces: how states use visa restrictions to regulate mobility in a globalized world // Global migration perspectives. – September 2005. – № 43.

34. *Plender R.* International migration law. – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

35. The International Migration of Health Workers / Ed. by J. Connel. – Taylor & Francis, 2008.

Глава 5. Права мигрантов

1. *Алексеев Н.А., Глуходедов А.А., Загрядская И.Г., Харламов С.О.* Миграция и иммиграционный контроль: теория и практика России и зарубежных стран: Монография. – М.: МУ МВД России, 2006.

2. *Виноградова Е.* Защита прав трудящихся-мигрантов: Международные нормы и российские реалии // Человек и труд. – 1994. – № 6. – С. 34–38.

3. *Григорьев И.В.* Пенсионное обеспечение трудящихся-мигрантов: Правовые вопросы // Закон и право. – 2006. – № 11. – С. 72–73.

4. *Дженнис М., Кэй Р., Брэдли Э.* Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии) / Пер. с англ. – М.: Права человека, 1997.

5. *Добыш М.А.* Защита прав участников миграционных правоотношений // Законность. – 2011. – № 2.

6. *Жильцова Ю.В.* Понятие трудящегося-мигранта в международном и национальном праве // Юридическая наука в современном мире. – Ч. 1. – Пермь, 2000. – С. 173–180.

7. *Зинченко Н.Н.* Международно-правовые документы и основные права трудовых мигрантов // Российский ежегодник международного права, 2008. – СПб: СКФ «Россия – Нева»/ – 2009. – С. 124–130.

8. *Киселева Е., Абашидзе А.* Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС: Монография. – Saarbrueken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010.

9. *Киселева Е.В.* Международно-правовая защита прав мигрантов: документы и механизмы // Миграционное право. – 2011. – № 1. – С. 28–30.

10. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А. Туманова, Л.М. Энтина. – М.: Норма, 2002.

11. *Королева С.* Идентификация личности в различных странах // Электроника: наука, технология, бизнес. – 2004. – № 6. – С. 26–27.

12. *Лимонова Н.А.* Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: Учеб. пособ. для вузов. – М.: Книжный мир, 2001.
13. *Максименко С.В.* Современная миграционная политика Украины и России в контексте правозащитной деятельности мигрантов профессиональными союзами // Миграционное право. – 2011. – № 1.
14. *Мальшева М.А.* Трудовая миграция в странах СНГ: ключевые проблемы гендерного неравенства // Миграционное право. – 2008. – № 3.
15. Международные акты о правах человека. Сб. док-тов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М.: Норма-Инфра М, 2000; 2002.
16. *Овсяк А.М.* Международная защита прав трудящихся-мигрантов // Юрист-международник. – 2008. – № 2. – С. 43–54.
17. *Одинец Д.Н.* Способы построения систем идентификации личности по биометрическим параметрам // Электронное сотрудничество. Парк высоких технологий. Безопасные телематические приложения. Доклады V Международного конгресса (Минск, 10–11 ноября 2005 г.) / Под ред. М.М. Маханька, В.Е. Кратенка. – Минск: ГУ «БелИСА», 2005. – С. 151–157.
18. Организация Объединенных Наций и защита прав человека. Монография / Под ред. А.Х. Абашидзе. – М.: РУДН, 2009.
19. Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков: В 3 т. – М.: Международная организация по миграции, 2006.
20. Права неграждан. УВКБ ООН. – Женева, 2006 // http://www.ohchr.org/Documents/Publications/noncitizensen_ru.pdf
21. *Чирков С.А.* Сохранение пенсионных прав граждан при их переселении в другие страны: теоретические основы // Российский ежегодник трудового права. – СПб: Изд-во СПбГУ, 2010. – С. 495–518.
22. *Шубина О.Л.* Особенности рассмотрения судом заявлений об отмене постановлений территориальных органов ФМС России // Трудовые споры. – 2007. – № 8. – С. 49–55.
23. Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights / Ed. by M. Kupiszewski, H. Mattila. – IOM, 2008.

24. *Cholewinski R.* Borders and discrimination in the European Union. – London: Immigration Law Practitioners' Association; Brussels: Migration Policy Group, 2002.
25. *Craies W.F.* The right of aliens to enter British territory // *Law Quarterly Review*. – January 1890. – № XXI. – P. 27–41.
26. *Engle L.B.* The world in motion: Short essays on migration and gender. – International Organization for Migration, 2004.
27. *Gender and Migration in 21st Century Europe* / Ed. by H. Stalford, S. Currie, S. Velluti. – Ashgate Publishing, Ltd., 2009.
28. *Goodwin-Gill G.S.* International law and the movement of persons between states. – Oxford: Oxford University Press, 1978.
29. *Higgins R.* The right in international law of an individual to enter, stay in and leave a country // *International Affairs*. – 1973. – № 49. – P. 341–357.
30. *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges* / Ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. – T.M.C. Asser Press, 2007.
31. *Liberatore A.* Balancing security and democracy: The politics of biometric identification in the European Union. EUI Working paper RSCAS № 2005/30. Badia Fiesolana, San Domenico Di Fiesole: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, October 2005.
32. *Martin S.* Climate Change and International Migration. *World Migration 2010: Background Paper*. – IOM, 2010.
33. *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights* / Ed. by R. Cholewinski, P. Guchteneire de, A. Pécoud. – UNESCO, Cambridge University Press, 2009.
34. *Migration and international legal norms* / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. – The Hague: Asser Press, 2003.
35. *Migration Without Borders: Essays on the Free Movement of People* / Ed. by A. Pécoud, P.F.A. Guchteneire. – UNESCO, Berghahn Books, 2007. Европа и африка.
36. *Nafziger J.A.R.* The general admission of aliens under international law // *American Journal of International Law*. – October 1983. Доступно в базе WestLaw.
37. *Noll G.* Return of persons to states of origin and third states // *Migration and international legal norms* / Ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. – The Hague: Asser Press, 2003. – P. 61-74.

38. *Plender R.* International migration law. – Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

Глава 6. Региональное регулирование миграции: Европейский Союз

1. *Абашидзе А.Х., Киселева Е.В.* «Дорожные карты» по общим пространствам // *Liber Amicorum honouring G.P. Zhukov.* Актуальные проблемы современного международного права: Мат-лы Межвузовской научно-практ. конф. (Москва, 29 апреля 2005 г.) / Отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. – М., 2005. – С. 283–287.

2. *Абашидзе А., Киселева Е.* Радмиссия в отношениях России и ЕС. Перспективы заключения соглашения // *Обозреватель-Observer.* – 2004. – № 2. – С. 48–53.

3. *Астапенко В., Лойша Д.* Новые правовые аспекты создания пространства свободы, безопасности и правосудия в рамках Европейского Союза: Прюмская конвенция 2005 г. // *Журнал международного права и международных отношений.* – 2005. – № 3 // http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=766&Itemid=113 (последнее посещение: 16 января 2007 г.).

4. Безвизовый режим между Россией и ЕС: «Дорожная карта». – М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2004.

5. Безвизовый режим между Россией и ЕС: от утопии к реальности? – М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2003.

6. *Зинченко Н.Н.* Практика Суда ЕС по рассмотрению дел связанных с правовым статусом трудящихся-мигрантов и членов их семей в странах Европейского союза // *Адвокат.* – 2011. – № 12.

7. *Иншакова А.О., Киселева Е.В.* Основы шенгенского права // *Правовые основы экономического и социального регулирования ЕС: Учебно-метод. пособ. / Под ред. А.О. Иншаковой.* – М.: Изд-во Волгоградск. гос. ун-та, 2010. – С. 477–507.

8. *Киселева Е., Абашидзе А.* Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС: Монография. – Saarbrueken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010.

9. *Киселева Е.В.* Правовое регулирование миграции в ЕС // *Правовые основы экономического и социального регулирования ЕС: Учебно-метод. пособ. / Под ред. А.О. Иншаковой.* – М.: Изд-во Волгоградск. гос. ун-та, 2010. – С. 399–426.

10. *Коннова А.Д.* Стратегия Европейского союза по борьбе с нелегальной иммиграцией // Миграционное право. – 2009. – № 1.
11. *Лафитский В.И.* Миграционное право Европейского Союза // Международное и европейское право. – 2005. – № 1. – С. 37–50.
12. *Потемкина О.Ю.* Европейский Союз в борьбе с нелегальной иммиграцией: новые тенденции // Вся Европа.ru. – 2009. – № 5 (33).
13. *Потемкина О.Ю.* Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. – М.: Гриф и К, 2011.
14. *Трыканова С.А.* Миграционная политика ЕС: актуальные тенденции организационно-правового регулирования // Российская юстиция. – 2010.
15. *Трыканова С.А.* Проблемы миграционной политики и права ЕС в условиях финансового кризиса // Миграционное право. – 2009. – № 2.
16. *Чернявский С.И.* Миграционные процессы в межгосударственных интеграционных образованиях // Миграционное право. – 2009. – № 1.
17. *Четвериков А.О.* Правовой режим пересечения людьми внутренних и внешних границ государств-членов Европейского Союза: Учебное пособие / Под ред. и предисл. С.Ю. Кашкина. – М.: Волтерс Клувер, 2010.
18. *Шатиев К.А.* Анализ миграционных процессов в Европейском союзе // Международное публичное и частное право. – 2008. – № 6.
19. *Шатиев К.А.* Исторические аспекты становления и развития межправительственных групп по выработке основных направлений миграционной политики ЕС // История государства и права. – 2007. – № 23. – С. 30–31.
20. *Шатиев К.А.* Особенности семейной миграции в ЕС // Юридический мир. – 2007. – № 12.
21. Шенгенские соглашения: Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах; Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах / Вступит. статья С.Ю. Кашкина и А.О. Четверикова. – М.: ООО Антэя 2000, Профобразование, МЦУПЛ, 2000.

22. *Шумаков О.И.* Интеграция мигрантов как способ регулирования миграционных процессов в Европейском Союзе // Закон и право. – 2006. – № 7. – С. 23-24.
23. *Энтин М.Л.* В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004–2005 годах. – СПб: СКФ «Россия-Нева», 2006.
24. *Энтин М.Л.* Свобода взаимных поездок в отношениях между Россией и Европейским Союзом // Вся Европа.ru. – 2009. – № 4 (32).
25. *Юматова А.О.* Иммиграционная политика в праве Европейского союза // Московский журнал международного права. – 2008. – № 1. – С. 258–269.
26. Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights / Ed. by M. Kupiszewski, H. Mattila. – IOM, 2008.
27. *Bouteillet-Paquet D.* Passing the Buck: A critical analysis of the readmission policy implemented by the European Union and its Member States // European Journal of Migration and Law. – 2003. – № 5. – P. 359–377.
28. *Cholewinski R.* Borders and discrimination in the European Union. – London: Immigration Law Practitioners' Association; Brussels: Migration Policy Group, 2002.
29. Controlling frontiers: Free movement into and within Europe / Ed. by D. Bigo, E. Guild. – London: Ashgate, 2005.
30. Europe's area of freedom, security and justice / Ed. by N. Walker. – New York: Oxford University Press, 2004. – P. 89–142.
31. *Fairlie L.D., Sergounin A.* Are Borders Barriers: EU Enlargement and the Russian Region of Kaliningrad. The Finnish Institute of International Affairs, 2001. – P. 9–138.
32. *Groenendijk K.* Reinstatement of controls at the internal borders of Europe: Why and against whom? // European Law Journal. – March 2004. – Vol. 10. – № 2. – P. 150–170.
33. *Guild E.* Immigration law in the European Community. – The Hague: Kluwer Law International, 2001.
34. *Hailbronner K.* Immigration and asylum law and policy of the European Union. – London: Kluwer Law International, 2000.
35. *Hailbronner K.* Visa regulations and third-country nationals in EC law // Common Market Law Review. – 1994. – Vol. 31. – № 5. – P. 969–995.

36. In search of Europe's borders / Ed. by K. Groenendijk, E. Guild and P. Minderhoud. – The Hague: Kluwer Law International, 2003. – P. 87–104.
37. International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002.
38. Irregular Migration in Europe: Myths and Realities / Ed. by A. Triandafyllidou. – Ashgate Publishing, Ltd., 2010.
39. *Kiseleva E.* Kaliningrad transit: Why to facilitate? Master thesis. Faculty of Law Lund University. – Lund, 2005.
40. Mechanisms of immigration control: A comparative analysis of European regulation policies / Ed. by G. Brochmann, T. Hammar. – Oxford: Berg, 1999.
41. *Melis B.* Negotiating Europe's immigration frontiers. – The Hague: Kluwer Law International, 2001.
42. *Meloni A.* Visa policy within the European Union structure. – Berlin, Heidelberg: Springer, 2006.
43. Migration and asylum law and policies in the European Union: FIDE 2004 national reports / Ed. by I. Higgins, K. Hailbronner. – Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
44. Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control / Ed. by H. Fassmann, M. Haller, D.S. Lane. – Edward Elgar Publishing, 2009.
45. *Münz R., Collett E.* The Future of European Migration: Policy Options for the European Union and its Member States. World Migration 2010: Background Paper. – IOM, 2010.
46. *Papagianni G.* Institutional and policy dynamics of EU migration law. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
47. *Potemkina O.* Some ramifications of enlargement on the EU-Russia relations and the Schengen Regime // European Journal of Migration and Law. – 2003. – № 5. – P. 229–247.
48. *Roger N., Scannell R.* Free movement of persons in the enlarged European Union. – London: Sweet and Maxwell, 2005.
49. *Schieffer M.* Community readmission agreements with third countries – objectives, substance and current state of negotiations // European Journal of Migration and Law. – 2003. – № 5. – P. 343–357.
50. The future of free movement of persons in the EU / Under supervision of J.-Y. Carlier, E. Guild. – Bruxelles: Bruylant, 2006.

Глава 6. Региональное регулирование миграции: Содружество Независимых Государств

1. *Ант Л.Ф.* Проблемы правового регулирования миграции в модельном законодательстве для государств – участников СНГ и международном праве // Миграционное право. – 2006. – № 1.
2. *Баранов А.П.* О гармонизации национальных законодательств государств-участников СНГ в области ответственности для незаконных мигрантов и для всех категорий лиц, оказывающих содействие незаконной миграции // Миграционное право. – 2011. – № 3. – С. 16–18.
3. *Болдырев С.И.* О законодательных новациях в сфере регулирования деятельности частных агентств занятости в рамках СНГ // Миграционное право. – 2011. – № 2.
4. *Гребенюк А.А., Боженко В.В.* Подходы к регулированию возвратной миграции в странах СНГ и Балтии // Миграционное право. – 2008. – № 3.
5. *Давлетгильдеев Р.Ш.* Международно-правовое регулирование трудовой миграции в рамках СНГ: Определение общих подходов // Российский ежегодник международного права, 1998–1999. – СПб: Россия-Нева, 1999. – С. 256–266.
6. *Зайончковская Ж.* Десять лет СНГ – десять лет миграций между странами-участницами // Демоскоп. – 2001. – № 45.
7. *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция: Учеб. пособ. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
8. *Ионцев В.А., Магомедова А.Г.* «Внешняя» миграция между Россией и странами ближнего зарубежья (исторический обзор) // Международная миграция населения: Россия и современный мир. – Вып. 2. – М.: Диалог МГУ, 1999.
9. *Бардина М.П., Войтович С.А., Колосов Ю.М. и др.* Курс международного права: В 7 т. – Т.7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире. – М.: Наука, 1993.
10. *Мальшева М.А.* Трудовая миграция в странах СНГ: ключевые проблемы гендерного неравенства // Миграционное право. – 2008. – № 3.
11. *Моисеев Е.Г.* Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ. – М., 1997.

12. *Редкоус В.М.* Формирование законодательства в области миграции государств-участников СНГ и вопросы обеспечения национальной безопасности // Миграционное право. – 2007. – № 1.

13. *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. – М.: Формула права, 2007.

14. *Рязанцев С.В., Гребенюк А.А.* Возвратная миграция в Россию из стран СНГ: потенциал и миграционная политика // Миграционное право. – 2007. – № 2.

15. *Саматов О.Ж.* Международно-правовые формы сотрудничества стран СНГ на рынке труда // Современное право. – 2005. – № 4. – С. 42–45.

16. *Сибгатуллина Э.Т.* К вопросу о проблемах формирования миграционной политики стран – участников СНГ // Российская юстиция. – 2011. – № 6.

17. *Топилин А.В.* СНГ: демографический потенциал, миграция, рынок труда. – М.: Экон-информ, 2002.

19. Транзитная миграция и транзитные страны. Теория, практика и политика регулирования / Под ред. И. Молодиковой, Ф. Дювеля. – М.: Университетская книга, 2009.

20. Трансформация миграционных процессов на постсоветском пространстве. – Разд. 1–3 / [Рыбаковский Л.Л. и др.]; Под ред. Л.Л. Рыбаковского; Российская акад. наук, Ин-т социально-политических исслед. – М.: ИСПИ РАН, 2006.

21. *Троицкий С.В.* Противодействие нелегальной миграции в Содружестве Независимых Государств // Миграционное право. – 2009. – № 1.

22. *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России: теория и практика. – М.: Контракт, 2008.

23. *Шумилов О.В.* Концепция международного миграционного права СНГ // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 119–122.

24. *Шумилов О.В.* Международно-правовое регулирование миграционных процессов в СНГ // Юрист-международник. – 2007. – № 1.

25. *Шумилов О.В.* Миграция в странах СНГ: правовые аспекты // Миграционное право. – 2007. – № 4.

Глава 6. Региональное регулирование миграции: Евразийское экономическое сообщество

1. *Винокуров Е.* Тренды региональной интеграции на постсоветском пространстве: результаты количественного анализа. // Вопросы экономики. – 2010. – № 7. – С. 94–107.
2. *Довгань Е.Ф.* К вопросу о возможности прямого действия решений ЕврАзЭС и Таможенного союза на территории государств-членов // Международное право. – 2009. – № 3. – С. 154–164.
3. *Ивахнюк И.В.* Евразийская миграционная система: теория и политика. – М.: МАКС Пресс, 2008.
4. *Каширкина А.А.* Правовые аспекты интеграции на постсоветском пространстве в рамках ЕврАзЭС: проблемы и перспективы // Журнал российского права. – 2010. – № 2. – С. 91–103.
5. *Кембаев Ж.М.* Евразийское Экономическое Сообщество: правовые основы деятельности, проблемы и перспективы развития // Государство и право. – 2008. – № 10. – С. 53–59.
6. *Комендантов С.В.* Международно-правовые последствия создания Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС // Российский внешне-экономический вестник. – 2010. – № 1. – С. 37–42.
7. Миграционная политика государств – членов Евразийского экономического сообщества: унификация принципов правового обеспечения / Редкол.: А.Н. Марышев и др. – СПб, 2004.
8. *Мулюкова В.А.* Международно-правовые аспекты развития экономического сотрудничества государств-членов Содружества Независимых Государств. // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Юридические науки». – 2011. – № 2. – С. 96–106.
9. *Рыбаковский Л.* Миграционный потенциал новых независимых государств и условия его привлечения в Россию // ЕврАзЭС+. – 2009. – № 1–2. – Вып. 16.
10. *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в странах ЕврАзЭС // Экономическое обозрение. – № 1. – 2007.
11. *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в России в условиях интеграции в ЕврАзЭС // Вопросы экономики. – 2008. – № 6. – С. 71–84.
12. *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. – М., Формула права, 2007.
13. *Шакирова Л.Р.* Проблемы правового обеспечения постсоветской интеграции: от таможенного союза к ЕврАзЭС // Ученые

записки Казанского государственного университета. Сер. «Гуманитарные науки». – 2009. – Т. 151 (1). – С. 217–225.

14. *Ярышев С.Н.* Сравнительный международно-правовой анализ единого экономического пространства ЕС и единого экономического пространства ЕврАзЭС // Московский журнал международного права. – 2010. – № 4. – С. 49–66.

Глава 6. Региональное регулирование миграции: Экономическое сообщество стран Западной Африки

1. *Бардина М.П., Войтович С.А., Колосов Ю.М. и др.* Курс международного права: В 7 т. – Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире. – М.: Наука, 1993.

2. *Adepoju A.* The Future of Migration Policies in Africa. World Migration 2010: Background Paper. – IOM, 2010.

3. *Adepoju A.* Migration in West Africa. September 2005 // http://ftp.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/rs/RS8.pdf

4. An ECOWAS compendium on free movement, right of residence and establishment. Economic Community of West African States. March 1999.

5. Economic report on Africa 2012. Unleashing Africa's Potential as a Pole of Global Growth. Economic Commission for Africa. African Union. – Addis-Abeba, 2012.

6. *Gasiokwu M.U.* ECOWAS: problems of citizenship and free movement. – Nigeria: Mono Expressions, 1998.

7. *Konan Y.K., Anich R., Lidth T.V., Mona, P.* Migration en Afrique de l'Ouest et Centrale. Aperçu regional 2009. – Geneva: IOM, 2011.

8. Migration Without Borders: Essays on the Free Movement of People / Ed. by A. Pécoud, P.F.A. Guchteneire. – UNESCO, Berghahn Books, 2007.

9. *Ogwu U.J., Alli W.O.* ECOWAS: Milestones in regional integration. – Lagos, Nigeria: Nigerian Institute of International Affairs, 2009.

10. Protecting Refugees and Other Persons on the Move in the ECOWAS Space. – Dakar: IOM, UNHCR, 2011.

11. *Senghor Jeggan C.* ECOWAS: perspectives on treaty revision and reform. – Dakar: United Nations, African Institute for Economic Development and Planning, 1993.

Темы творческих и квалификационных работ

Примерная тематика курсовых проектов

1. Место международно-правового регулирования миграции в системе международного публичного права.
2. Место миграции в Целях тысячелетия в области развития.
3. Система источников международно-правового регулирования миграции.
4. Принципы международно-правового регулирования миграции.
5. Институты и механизмы международно-правового регулирования миграции.
6. Основные организации, имеющие компетенцию в области международно-правового регулирования миграции.
7. Основы международно-правового регулирования трудовой миграции.
8. Основы международно-правового регулирования трудовой миграции на региональном уровне.
9. Основы международно-правового регулирования трудовой миграции на двустороннем уровне.
10. Основы международно-правового регулирования вынужденной миграции.

11. Развитие международно-правового статуса беженцев за 60 лет с момента принятия Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г.

12. Основы международно-правового регулирования вынужденного перемещения.

13. Основы международно-правового регулирования миграции с целью воссоединения семьи.

14. Основы международно-правового регулирования академической мобильности.

15. Основы международно-правового регулирования миграции высококвалифицированных кадров.

16. Права человека мигрантов.

17. Международно-правовые инструменты и механизмы борьбы с ксенофобией в отношении мигрантов.

18. Основы международно-правового противодействия незаконной миграции.

19. Основы международно-правового регулирования миграции в Европейском Союзе.

20. Основы международно-правового регулирования миграции в Содружестве Независимых Государств.

Примерная тематика дипломных работ

1. Место международно-правового регулирования миграции в системе международного публичного права.

2. Место миграции в Целях тысячелетия в области развития.

3. Система источников международно-правового регулирования миграции.

4. Принципы международно-правового регулирования миграции.

5. Компетенция и основные направления деятельности Международной организации по миграции в сфере международно-правового регулирования миграции.

6. Компетенция и основные направления деятельности Международной организации труда в сфере международно-правового регулирования миграции.

7. Компетенция и основные направления деятельности Всемирной организации здравоохранения в сфере международно-правового регулирования миграции.

8. Компетенция и основные направления деятельности Всемирной туристской организации ООН в сфере международно-правового регулирования миграции.

9. Компетенция и основные направления деятельности УВКПЧ ООН в сфере международно-правового регулирования миграции.

10. Компетенция и основные направления деятельности УВКБ ООН в сфере международно-правового регулирования миграции.

11. Компетенция и основные направления деятельности ЮНЕСКО в сфере международно-правового регулирования миграции.

12. Компетенция и основные направления деятельности МККК в сфере международно-правового регулирования миграции.

13. Международно-правовое значение форумов и консультативных процессов по вопросам миграции.

14. Основы международно-правового регулирования трудовой миграции на региональном уровне (на примере одной из региональных организаций).

15. Основы международно-правового регулирования трудовой миграции на двустороннем уровне.

16. Новейшие проблемы международно-правового регулирования статуса беженцев.

17. Международно-правовой статус лиц, перемещенных внутри страны.

18. Содержание и значение Кампальской конвенции Африканского Союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи 2009 г.

19. Содержание и значение Протокола о защите и помощи лицам, перемещенным внутри страны, к Пакту о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер 2006 г.

20. Понятие и значение кластерного (секторного) подхода к регулированию проблем лиц, перемещенных внутри страны.

21. Основы международно-правового регулирования миграции с целью воссоединения семьи на универсальном уровне.

22. Основы международно-правового регулирования миграции с целью воссоединения семьи на региональном уровне (на примере одной из региональных организаций).

23. Основы международно-правового регулирования академической мобильности студентов.

24. Основы международно-правового регулирования академической мобильности преподавателей.

25. Основы международно-правового регулирования академической мобильности исследователей.

26. Основы международно-правового регулирования миграции высококвалифицированных кадров.

27. Международное право о миграции работников здравоохранения.

28. Уставные органы ООН о правах человека мигрантов

29. Договорные органы ООН о правах человека мигрантов.

30. Международные мигранты и проблемы охраны здоровья, доступа к системам здравоохранения.

31. Гендерные аспекты миграции.

32. Международно-правовые инструменты и механизмы борьбы с ксенофобией в отношении мигрантов на универсальном уровне.

33. Международно-правовые инструменты и механизмы борьбы с ксенофобией в отношении мигрантов на региональном уровне.

34. Основы международно-правового противодействия незаконной миграции на универсальном уровне.

35. Основы международно-правового противодействия незаконной миграции на региональном уровне (на примере одной из организаций).

36. Соглашения о реадмиссии как инструмент борьбы с незаконной миграцией.

37. Практика применения соглашений о реадмиссии Европейский Союзом.

38. Практика применения соглашений о реадмиссии Россией.

39. Основы международно-правового регулирования миграции граждан ЕС в Европейском Союзе.

40. Основы международно-правового регулирования миграции граждан третьих стран в Европейском Союзе.

41. Основы международно-правового регулирования трудовой миграции в Европейском Союзе.

42. Основы международно-правового регулирования вынужденной миграции в Европейском Союзе.

43. Основы международно-правового сотрудничества государств-членов ЕС по борьбе с незаконной миграцией.

44. Основы международно-правового регулирования трудовой миграции в Содружестве Независимых Государств.

45. Основы международно-правового регулирования вынужденной миграции в Содружестве Независимых Государств.

46. Развитие международно-правового сотрудничества государств-участников СНГ по вопросам свободы передвижения за последние 20 лет.

47. Компетенция и основные направления деятельности Совета Европы в сфере международно-правового регулирования миграции.

48. Компетенция и основные направления деятельности ОБСЕ в сфере международно-правового регулирования миграции.

49. Компетенция и основные направления деятельности Андского сообщества в сфере международно-правового регулирования миграции.

50. Компетенция и основные направления деятельности МЕРКОСУР в сфере международно-правового регулирования миграции.

51. Компетенция и основные направления деятельности ЭКОВАС в сфере международно-правового регулирования миграции.

52. Компетенция и основные направления деятельности САДК в сфере международно-правового регулирования миграции.

53. Компетенция и основные направления деятельности ИГАД в сфере международно-правового регулирования миграции.

54. Компетенция и основные направления деятельности региональных государств Азии в сфере международно-правового регулирования миграции.

Примерная тематика эссе

1. Мировой финансовый кризис и миграция.
2. Мировой финансовый кризис, миграция и развивающиеся государства.
3. Мировой финансовый кризис, миграция и развитые государства.
4. Мировой финансовый кризис, миграция и государства происхождения мигрантов.
5. Мировой финансовый кризис, миграция и государства приема мигрантов.
6. Законодательство России об учете в сфере миграции и международное право.
7. Международно-правовое регулирование миграции: полиотраслевой комплекс или самостоятельная отрасль международного права?
8. Основные принципы международно-правового регулирования миграции.

9. Всемирный банк и миграция.
10. Всемирная торговая организация и международная миграция.
11. Вынужденная миграция: категории российского законодательства («политическое убежище», «вынужденный переселенец» и др.) и международное право.
12. Лица, перемещенные внутри страны, и международное право (на примере какого-либо региона).
13. Международная судебная практика по вопросу о воссоединении семьи (на примере Европейского Суда по правам человека, Суда Европейских Сообществ и др.).
14. Международно-правовое понятие «растраты умов» (brain waste).
15. Право на судебное разбирательство применительно к международным мигрантам.
16. Терминология в области незаконной миграции («незаконная миграция», «нелегальная миграция», «мигранты с неурегулированным статусом», «мигранты без документов» и др.).
17. Статус жертв торговли людьми по международному и национальному праву (на примере любого государства).
18. Правовые формы сотрудничества Федеральной миграционной службы с правоохранительными органами зарубежных государств по вопросам предотвращения и борьбы с незаконной миграцией.
19. Новеллы права Европейского Союза 2009-2010 гг. по вопросам миграции.
20. Взаимосвязь региональной экономической интеграции и либерализации свободы передвижения граждан государств-членов: правовые аспекты (на примере любой организации, кроме ЕС и СНГ).

Примерная тематика рефератов

1. Понятие и общая характеристика миграции как объекта международно-правового регулирования.

2. Системы учета миграции. Миграционный учет в Российской Федерации.
3. Источники международно-правового регулирования миграции.
4. Источники внутригосударственного правового регулирования миграции. Миграционная политика РФ и зарубежных стран.
5. Правовые основы деятельности Международной организации по миграции (МОМ).
6. Правовые основы деятельности Международной организации труда (МОТ) в сфере миграции.
7. Международные организации в сфере миграции (ВТО, ВТО ООН, УВКБ ООН и т. д.).
8. Международно-правовое значение форумов по вопросам миграции.
9. Международно-правовое значение консультативных процессов по вопросам миграции.
10. Институциональная структура регулирования миграции в России.
11. Международно-правовые предпосылки регулирования миграции: право на свободу передвижения, суверенитет государств.
12. Международно-правовое понятие гражданства и его значение для регулирования миграции.
13. Проблемы внедрения биометрических технологий.
14. Условия допуска иностранцев на территорию государства. Понятие и виды виз.
15. Особенности регулирования трудовой миграции.
16. Особенности и проблемы регулирования миграции высококвалифицированных кадров.
17. Правовое регулирование воссоединения семьи как одного из видов миграции.
18. Международная миграция и правовые проблемы борьбы с ксенофобией.
19. Особенности регулирования вынужденной миграции.

20. Международно-правовые проблемы защиты лиц, перемещенных внутри страны.

21. Понятие нелегальной миграции и международно-правовые способы ее предотвращения и борьбы с ней.

22. Международно-правовые и национальные средства борьбы с незаконным ввозом мигрантов.

23. Международно-правовые и национальные средства борьбы с торговлей людьми.

24. Правовые проблемы высылки иностранцев.

25. Правовое регулирование миграции граждан государств-членов в ЕС.

26. Правовое регулирование допуска граждан третьих стран на территорию ЕС.

27. Особенности правового регулирования вынужденной миграции в ЕС.

28. Правовое регулирование борьбы с незаконной миграцией в ЕС.

29. Правовое регулирование совместной охраны внешних границ ЕС.

30. Деятельность Совета Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в сфере миграции.

31. Правовое регулирование передвижения граждан в рамках Содружества Независимых Государств.

32. Борьба с незаконной миграцией в рамках Содружества Независимых Государств.

33. Особенности правового регулирования миграции в Латинской Америке.

Справочные материалы

**МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ И РАЗВИТИЕ.
ДОКЛАДЫ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ООН,
1997–2010
(СОДЕРЖАНИЕ)**

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Международная миграция и развитие»,
сделанный на 65-й Сессии Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций
2 августа 2010 г. A/65/203**

СОДЕРЖАНИЕ

		Стр.
I.	Введение	3
II.	Воздействие экономического кризиса на мигрантов в странах назначения	6
III.	Политика в области международной миграции в целях развития в странах происхождения	9
IV.	Защита прав мигрантов	12
V.	Многосторонние проекты в области международной миграции и развития	15
VI.	Глобальный форум по миграции и развитию	16
VII.	Укрепление фактологической базы	20
VIII.	Выводы и рекомендации	22

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Международная миграция и развитие»,
сделанный на 63-й сессии Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций
11 августа 2008 г. A/63/265**

СОДЕРЖАНИЕ

		Стр.
I.	Введение	3
II.	Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии	4
III.	Последующие меры по итогам диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии	5
A.	Глобальный форум по миграции и развитию	5
B.	Варианты разработки повестки дня по вопросу о международной миграции и развитии в будущем	7
IV.	Решение проблем международной миграции и развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и других соответствующих международных организаций	9
A.	Секретариат Организации Объединенных Наций	10
B.	Региональные комиссии	11
C.	Программы и фонды Организации Объединенных Наций	12
D.	Исследовательские и учебные институты Организации Объединенных Наций	14
E.	Специализированные учреждения	15
F.	Другие международные организации	16
G.	Глобальная группа по миграции	16
V.	Механизмы сотрудничества по вопросу о международной миграции и развитии	16
A.	Сотрудничество по вопросу о международной миграции в рамках официальных межправительственных групп	17
B.	Региональные консультативные процессы	19
C.	Общая оценка	21
VI.	Выводы	22

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Международная миграция и развитие»,
сделанный на 60-й сессии Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций
18 мая 2006 г. A/60/871**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
	Введение	1-42	5
A.	Международная миграция сегодня	1-9	5
B.	Что мы изучаем	10-18	6
C.	Почему мы должны сотрудничать	19-25	8
D.	Несколько первостепенных мер	26-31	9
E.	Диалог высокого уровня и последующая деятельность: возможности для налаживания международного сотрудничества	32-42	10
	Обзор и стратегическая программа	43-102	13
I.	Основные выводы	43-70	13
A.	Факты о миграции	43-49	13
B.	Миграция и развитие	50-54	14
C.	Денежные переводы	55-58	15
D.	Транснациональные общины	59-60	15
E.	Возвратная миграция	61	16
F.	Миграция высококвалифицированных работников	62-65	16
G.	Права человека, гендерные аспекты, интеграция и льготы	66-70	17
II.	Планы на будущее: стратегическая программа	71-102	18
A.	Расширение международного сотрудничества через взаимное развитие	71-75	18
B.	Центральная роль прав человека и терпимости	76-81	19
C.	Миграционная политика	82-89	20
D.	Поощрение предпринимательской деятельности мигрантов	90-91	21

Продолжение

		Пункты	Стр.
Е.	Повышение вклада мигрантов и транснациональных общин	92–94	22
Ф.	Формирование и мобильность человеческого капитала в глобализирующемся мире	95–97	22
Г.	Перевод пенсий	98	23
Н.	Совершенствование информационной базы	99–102	23
Международная миграция и развитие		103–307	24
И.	Комплексный характер международной миграции	103–151	24
А.	Миграционные потоки	111–115	27
В.	Страны происхождения, назначения и транзита: насколько правомерно такое разграничение?	116–120	30
С.	Составление карты миграции	121–129	35
Д.	Различные типы мигрантов в соответствии с государственной политикой	130–147	42
1.	Поселенческая миграция	132	43
2.	Трудящиеся-мигранты	133–141	43
3.	Студенты-мигранты	142	48
4.	Беженцы и лица, ищущие убежище	143–144	50
5.	Меры регулирования и нелегальные мигранты	145–147	51
Е.	Крайне необходимая информация	148–151	52
II.	Воздействие международной миграции на страны назначения	152–178	53
А.	Экономические последствия миграции на глобальном уровне	152–153	53
В.	Воздействие на уровень заработной платы и занятость	154–157	54
С.	Интеграция международных мигрантов в рынок труда стран назначения	158–164	55
Д.	Предпринимательская деятельность мигрантов	165–174	58

Продолжение

		Пункты	Стр.
Е.	Международная миграция и модернизация городов	175–178	60
III.	Воздействие миграции в странах происхождения	179–195	62
А.	Международная миграция и рынки труда стран происхождения	182–185	62
В.	Международная миграция, распределение дохода и сокращение масштабов нищеты	186–189	63
С.	Воздействие денежных переводов	190–195	64
IV.	Организация профессионально-технической подготовки и совершенствование механизма распределения квалифицированных специалистов	196–220	67
А.	Глобализация образования	198–205	68
В.	Миграция высококвалифицированной рабочей силы	206–220	70
V.	Миграция как инструмент развития	221–254	76
А.	Снижение издержек в связи с переводом денежных средств	227–233	77
В.	Привлечение денежных переводов	234–239	79
С.	Транснациональные сообщества и их потенциальный вклад в развитие	240–246	81
D.	Возвратная и циркулирующая миграция	247–254	83
VI.	Права человека, гендерный фактор, интеграция и материальные права	255–276	85
А.	Права человека	255–262	85
В.	Женщины и международная миграция	263–265	87
С.	Интеграция	266–269	88
D.	Возможность перевода пенсий и пособий по медицинскому страхованию	270–276	89
VII.	Борьба с торговлей людьми	277–282	91
VII	Межправительственное сотрудничество в области международной миграции	283–307	93
I.	Нормативная база	283–290	93

Окончание

		Пункты	Стр.
В.	Глобальные инициативы	291–298	96
С.	Региональные инициативы	299–301	98
Д.	Двусторонний подход	302–307	99
Приложение			
	Библиография		101

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Мониторинг мирового населения,
посвященный международной миграции и развитию»,
сделанный на 39-й сессии Комиссии по народонаселению
и развитию Экономического и Социального Совета ООН
25 января 2006 г. E/CN.9/2006/3**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
	Введение	1–5	3
I.	Уровни и тенденции в области международной миграции	6–41	4
II.	Демографические и социальные аспекты международной миграции	42–61	19
III.	Экономическое воздействие международной миграции на принимающие Страны	62–70	26
IV.	Экономическое воздействие международной миграции на страны происхождения	71–82	29
V.	Политика в области международной миграции	83–121	33
VI.	Двусторонние, региональные и международные инициативы в области международной миграции	122–136	36
VII.	Выводы	137–150	52
Таблицы			
1.	Оценочное количество международных мигрантов и их распределение в процентах по основным районам и процентная доля женщин-мигрантов, 1990–2005 годы		5
2.	Двадцать стран или регионов с наибольшей численностью международных мигрантов, 1990 и 2005 годы		6
3.	Оценочная среднегодовая численность мигрантов в отдельные развитые страны:		8

Окончание

		Пункты	Стр.
	общая численность и доля мигрантов по отдельным развитым странам, 1990–1994 годы, 1995–1999 годы и 2000–2004 годы		
4.	Процентная доля иностранных трудящихся в рабочей силе стран-членов Совета сотрудничества стран Залива и количество международных мигрантов в этих странах, 1985 год, 1990 год, 1995 год, 2000 год и 2005 год		15
5.	Среднегодовое количество мигрантов, выезжающих за рубеж в поисках работы, и процентная доля женщин, по отдельным странам Азии, 1990–1994 годы; 1995–1999 годы и 2000–2003 годы		16
6.	Количество иностранных рабочих в отдельных странах Восточной и Юго-Восточной Азии, 1996–2002 годы		16
7.	Роль международной миграции в качестве одного из компонентов прироста численности населения по основным районам, 2000–2005, 2010–2015 и 2045–2050 годы		20
8.	Ход ратификации международно-правовых документов, касающихся международной миграции		49
	Диаграмма. Политика правительств в отношении иммиграции, 1996, 2001, 2003 и 2005 годы		34

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Контроль за осуществлением программ
в области народонаселения с уделением особого внимания
международной миграции и развития»,
сделанный на 39-й сессии Комиссии по народонаселению
и развитию Экономического и Социального Совета ООН
27 декабря 2005 г. E/CN.9/2006/4**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
	Введение	1–10	3
I.	«Утечка умов», «приток умов» и «циркуляция умов»	11–17	6
II.	Денежные переводы	18–28	8
III.	Диаспора и развитие	29–33	12
IV.	Обратная миграция	34–39	14
V.	Соображения в отношении политики	40–46	16
VI.	Вывод	47–49	17

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Международная миграция и развитие»,
сделанный на 60-й сессии Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций
8 августа 2005 г. A/60/205**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
I.	Тема, цель и содержание диалога на высоком уровне	1–4	3
II.	Участники	5–10	4
III.	Порядок организации	11–23	5
IV.	Результат диалога на высоком уровне	24	7
V.	Выводы	25–29	7

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Мировой обзор по вопросу о роли женщины в развитии»,
сделанный на 59-й сессии Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций
30 сентября 2004 г. A/59/287.Add.1**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
I.	Введение	1–42	7
	А. Справочная информация	11–24	10
	В. Тенденции в международной миграции	25–31	14
	С. Тенденции в международной миграции женщин	32–36	17
	Д. Ограниченность данных	37–41	19
	Е. Организация Мирового обзора по вопросу о роли женщин в развитии	42	21
II.	Гендерное равенство и международная миграция	43–61	21
	А. Изучение вопроса о гендерном равенстве и миграции	45–48	22
	В. Рассмотрение вопросов миграции с учетом гендерных аспектов	49–51	23
	С. Рассмотрение причин и последствий миграции с учетом гендерных аспектов	52–61	24
III.	Миграция, сокращение масштабов нищеты и устойчивое развитие	62–90	28
	А. Предотвращение потоков нелегальной миграции	63–66	28
	В. Предотвращение потоков нелегальной миграции	67–90	29
IV.	Миграция по семейным причинам и миграция рабочей силы	91–162	37
	А. Создание и воссоединение семей	92–107	37
	В. Миграция рабочей силы	108–127	42
	С. Защита прав женщин-мигрантов	128–162	47

Окончание

		Пункты	Стр.
V.	Беженцы и перемещенные лица	163–218	57
	А. Юридическая защита женщин из числа беженцев и перемещенных лиц	165–177	58
	В. Личная безопасность и неприкосновенность	178–187	61
	С. Доступ к помощи и возможности в области самопомощи	188–208	65
	Д. Мир, репатриация и восстановление	209–214	71
	Е. Переселение беженцев	215–218	73
VI.	Торговля людьми и их незаконный ввоз	219–248	74
	А. Незаконный ввоз людей	219–221	74
	В. Торговля людьми	222–227	75
	С. Меры по борьбе с торговлей людьми	228–248	76
VII.	Роли полов и интеграция женщин-мигрантов	249–284	82
	А. Роли полов и семейные отношения	249–260	82
	В. Экономическая интеграция женщин-мигрантов	261–269	85
	С. Экономическая интеграция женщин-мигрантов	270–274	89
	Д. Гражданская принадлежность и гражданское участие	275–284	90
VIII.	Охрана здоровья и ВИЧ/СПИД	285–295	93
IX.	Выводы и перспективы	296–298	96
	Библиография		101

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Международная миграция и развитие»,
сделанный на 59-й сессии Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций
2 сентября 2004 г. A/59/325**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
I.	Введение	1–2	3
II.	Деятельность соответствующих организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций в сфере международной миграции и развития в последнее время	3–41	3
	А. Секретариат Организации Объединенных Наций	3–15	3
	В. Другие органы Организации Объединенных Наций	16–31	8
	С. Специализированные учреждения	32–40	14
	Д. Женевская группа по миграции	41	17
III.	Важные инициативы государств-членов в отношении создания многосторонней основы сотрудничества	42–51	18
IV.	Практические направления деятельности Организации Объединенных Наций в целях решения вопроса международной миграции и развития	52–56	20
V.	Выводы	57–61	22

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Международная миграция и развитие»,
сделанный на 58-й сессии Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций
1 июля 2003 г. A/58/98**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
I.	Введение	1–3	3
II.	Деятельность соответствующих организаций, входящих и не входящих в систему Организации Объединенных Наций, которая была осуществлена в области международной миграции и развития за последнее время	4–39	4
	А. Секретариат Организации Объединенных Наций	4–12	4
	В. Другие учреждения системы Организации Объединенных Наций	13–31	7
	С. Организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций	32–39	13
III.	Возможные механизмы рассмотрения проблем международной миграции и развития в системе Организации Объединенных Наций	40–55	16
	А. Мнения правительств относительно созыва конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию	40–47	16
	В. Другие пути и средства рассмотрения в Организации Объединенных Наций вопросов, касающихся международной миграции и развития	48–53	18
IV.	Выводы	54–55	20

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Международная миграция и развитие,
включая вопрос о созыве конференции
Организации Объединенных Наций по международной
миграции и развитию для рассмотрения проблем миграции»,
сделанный на 56-й сессии Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций
3 июля 2001 г. A/56/167**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
I.	Введение	1–2	3
II.	Национальная политика в области международной миграции и мнения правительств относительно созыва конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию	3–17	3
III.	Недавняя деятельность соответствующих органов, учреждений, фондов и программ системы Организации Объединенных Наций и других международных организаций в области международной миграции и развития	18–55	7
	A. Секретариат Организации Объединенных Наций	19–22	7
	1. Отдел народонаселения	19–21	7
	2. Статистический отдел	22	8
	B. Региональные комиссии Организации Объединенных Наций	23–25	9
	C. Комитет по политике в области развития	26	10
	D. Другие организации системы Организации Объединенных Наций	27–41	10
	1. Комиссия по правам человека	27–29	10
	2. Комиссия по предупреждению преступности и уголовному Правосудию	30	11

Окончание

		Пункты	Стр.
	3. Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций	31–32	11
	4. Фонд Организации Объединенных Наций в области Народонаселения	33	12
	5. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	34–36	12
	6. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	37	14
	7. Международная организация труда	38–41	14
	Е. Организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций	42–55	15
	1. Международная организация по миграции	42–46	15
	2. Организация экономического сотрудничества и развития	47–48	17
	3. Совет Европы	49–50	17
	4. Европейский союз	51–52	18
	5. Международный центр по разработке политики в области миграции	53	19
	6. «Метрополис»	54–55	19
IV.	Возможные механизмы изучения международной миграции и развития	56–63	20

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Международная миграция и развитие,
включая вопрос о созыве конференции
Организации Объединенных Наций по международной
миграции и развитию для рассмотрения проблем миграции»,
сделанный на 54-1 Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций. 6 августа 1999г. А/54/207**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
I.	Введение	1–3	3
II.	Мнения правительств в отношении Конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию	4–19	4
III.	Механизмы решения вопросов международной миграции и развития в рамках системы Организации Объединенных Наций	20–56	9
	А. Комиссия по народонаселению и развитию	20–24	7
	В. Двадцать первая сессия Генеральной Ассамблеи	25–26	10
	С. Комиссия по правам человека	27–29	11
	Д. Административный комитет по координации	30–41	12
	Е. Комитет по политике в области развития	42–44	15
	Ф. Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	45–48	15
	Г. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры	49–51	16
	Н. Международная организация труда	52–56	18
IV.	Механизмы для рассмотрения проблем международной миграции и развития за рамками системы Организации Объединенных Наций	57–68	19
	А. Международная организация по миграции	57–64	19
	В. Организация экономического сотрудничества и развития	65–68	21

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Последующая деятельность по выполнению
Рекомендаций Международной конференции
по народонаселению и развитию»,
сделанный на 32-й сессии Комиссии по народонаселению
и развитию Экономического и Социального Совета ООН
22 декабря 1998 г. E/CN.9/1999/3**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
	Введение	1–3	3
I.	Масштабы международной миграции	4	4
II.	Международная миграция и развитие	5–6	4
III.	Анализ факторов, вызывающих междуна- родную миграцию	7–11	5
IV.	Решение вопросов занятости мигрантов, не имеющих постоянного статуса	12–13	7
V.	Улучшение положения иммигрантов и постоянных жителей-иностранцев в при- нимающих странах: социальные и куль- турные вопросы	14	9
VI.	Использование связанного с развитием потенциала возвращающихся мигрантов	15	10
VII.	Меры в ответ на приток лиц, ищущих убежища	16–17	10
VIII.	Групповое обсуждение будущих направ- лений политики	18–19	12
IX.	Распространение результатов техниче- ского симпозиума	20	12
	Приложение		
	Перечень документов		13

**Доклад Генерального секретаря ООН
«Устойчивой развитие и международное экономическое
сотрудничество. Международная миграция и развитие,
включая созыв Конференции Организации Объединенных
Наций по международной миграции и развитию»,
сделанный на 52-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН
29 августа 1997 г. A/52/314**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
I.	Введение	1–3	3
II.	Мнения правительств в отношении Конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию	4–18	4
III.	Механизмы решения вопросов международной миграции и развития в рамках системы Организации Объединенных Наций	19–36	7
	А. Комиссия по народонаселению и развитию	19–22	7
	В. Комиссия по правам человека	23–24	9
	С. Административный комитет по координации	25–29	9
	Д. Комитет по планированию развития	30–31	10
	Е. Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	32–34	11
	Ф. Международная организация труда	35–36	12
IV.	Механизмы для рассмотрения проблем международной миграции и развития за рамками системы Организации Объединенных Наций	37–52	12
	А. Международная организация по миграции	37–45	12
	В. Организация экономического сотрудничества и развития	46–47	14
	С. Межправительственные консультации по вопросам политики и предоставления убе-		

Окончание

		Пункты	Стр.
	жища, положения беженцев и миграции в Европе, Северной Америке и Австралии	48–49	15
	D. Региональные конференции по международной миграции. Северная и Центральная Америка	50–52	16
V.	Выводы	53–55	16

Основные элементы двусторонних трудовых соглашений¹

1. Компетентная государственная власть.
2. Обмен информацией.
3. Нерегулярные мигранты.
4. Предоставление информации о вакансиях.
5. Составление списка кандидатов.
6. Предварительный отбор кандидатов.
7. Заключительный отбор кандидатов.
8. Назначение кандидатов работодателями (возможность для работодателя непосредственно предоставить имя нанимаемого человека).
9. Медицинское обследование.
10. Документы на въезд.
11. Разрешения на проживание и работу.
12. Переезд.
13. Контракт найма.
14. Условия найма.
15. Механизм разрешения конфликтов.
16. Роль профсоюзов и коллективное право на ведение переговоров.
17. Социальное страхование.
18. Денежные переводы.
19. Предоставление жилья.
20. Воссоединение семьи.
21. Деятельность социальных и религиозных организаций.
22. Учреждение объединенной комиссии (для мониторинга выполнения соглашений).
23. Законность и возобновление соглашения.
24. Применимая юрисдикция.

¹ Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения / Под ред. Баруа Н., Чолевински Р. ОБСЕ, МОМ, МОТ, 2006. – С. 206.

Указатель

- Абхазия – 185
Австралия – 20, 31, 34, 115, 168, 171, 175
Австрия – 29, 44, 81, 165, 187
Азербайджан – 185, 254, 264
Азия – 20, 28, 29, 45, 114, 115, 141, 144, 177
Академическая миграция – 26, 31, 34, 37, 41, 72, 110, 124, 132, 142, 161, 162, 163, 164, 166, 167, 213, 216, 217, 221, 233, 240, 257, 264, 295, 306
Америка – 20, 34, 78, 98, 115, 139, 162, 164, 177, 187
Ангола – 106
Андорра – 186, 320
Андское сообщество – 182, 183
Антигуа и Барбуда – 185
Аргентина – 116, 125, 185, 214
Армения – 185, 253, 264
Африка – 20, 21, 45, 70, 76, 78, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 115, 141, 142, 144, 145, 146, 148, 149, 162, 177, 232, 287, 288, 289, 290, 291, 296, 297, 298, 301, 302
Африканский Союз – 3, 98, 99, 100, 104, 149, 287, 298
База данных – 40, 43, 44, 207, 212, 245, 259, 260, 268, 285
Бангладеш – 17
Барбадос – 185
Бахрейн – 19
Беженцы – 20, 24, 26, 27, 33, 34, 40, 75, 76, 82, 86, 97, 99, 100, 104, 105, 106, 107, 109, 114, 115, 123, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 146, 148, 160, 170, 200, 216, 237, 240, 241, 258, 263, 266, 289, 297, 298, 305
Безвизовый режим – 3, 167, 177, 178, 180, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 190, 191, 192, 252, 253, 254, 262, 279, 282, 292, 295, 300
Безопасность – 38, 39, 40, 50, 61, 71, 86, 89, 91, 96, 105, 148, 150, 171, 182, 186,

- 202, 207, 209, 210, 211,
212, 228, 231, 233, 234,
236, 242, 254, 266, 292,
301
- Безработица – 25, 27, 29, 30,
31, 32, 38, 219, 262, 263
- Белоруссия – 185, 253, 254,
264, 267, 279, 280, 283
- Бельгия – 29, 81, 82, 129, 180,
187, 206
- Бенилюкс – 82, 86, 178, 180
- Бенин – 290, 291
- Бернская инициатива – 112
- Биометрические данные – 91,
207, 208, 209, 210, 212,
238
- Биометрические технологии –
207, 208, 209, 210
- Ближневосточное агентство ООН
для помощи палестин-
ским беженцам и органи-
зации работ (БАПОР) –
143
- Болгария – 31, 84, 235
- Болезни – 22, 26, 218, 219, 240
- Боливии – 70, 125
- Босния – 25
- Босния и Герцеговина – 185
- Ботсвана – 185
- Бразилия – 17, 70, 185
- Бруней – 19
- Будапештский процесс – 115
- Буркина-Фасо – 291, 294, 297,
299, 300
- Бурунди – 106
- Ватикан** – 186
- Великобритания (Соединенное
Королевство Великобри-
тании и Северной Ирлан-
дии) – 27, 68, 69, 126, 159,
165, 171, 177, 180, 181,
188, 203, 204
- Вид на жительство – 31, 172,
173, 203, 221, 239
- Виза – 90, 116, 130, 131, 153,
154, 167, 168, 169, 170,
171, 172, 173, 174, 175,
176, 181, 182, 184, 185,
189, 192, 205, 206, 212,
230, 236, 237, 238, 239,
245, 253, 254, 259
- Визовый режим – 167, 175,
176, 178, 181, 185, 189,
190, 236, 254
- ВИЧ/СПИД – 22, 24, 26, 102
- Внутренний валовый продукт
(ВВП) – 25, 37
- Возвратная миграция – 38
- Войны – 16, 26, 58, 61, 85, 104,
105, 107, 113, 127, 138,
144, 145, 147, 148, 155,
159, 164, 184
- Воссоединение семьи – 40,
133, 159, 160, 161, 196,
204, 216, 217, 221, 233,
235, 236
- Восточно-африканское
сообщество (ЕАС) – 104,
133, 298
- ВПЛ – см. Лица, переме-ен-
ные внутри страны
- Временная миграция – 42, 130,
132, 133, 165, 173, 176,
252, 292, 293, 294, 296
- ВТО – 124, 128, 129, 130, 287
- Въезд – 40, 49, 50, 52, 53, 56,
57, 58, 59, 60, 62, 63, 64,
65, 66, 67, 68, 70, 71, 72,
74, 77, 80, 83, 127, 130,
131, 132, 133, 139, 153,

- 154, 155, 159, 167, 168,
169, 170, 171, 173, 176,
180, 181, 183, 187, 188,
190, 192, 196, 197, 198,
199, 200, 202, 203, 205,
206, 227, 230, 235, 236,
237, 239, 240, 244, 245,
246, 253, 255, 262, 267,
270, 271, 282, 291, 292,
293, 300
- Выдворение – 153, 160, 255,
272, 283, 296
- Выезд – 28, 83, 153, 164, 170,
176, 180, 183, 187, 198,
245, 253, 255, 262, 263,
267, 281
- Вынужденная миграция – 18,
33, 35, 75, 79, 106, 108,
112, 124, 138, 143, 144,
200, 263
- Вынужденные переселенцы –
76, 106, 138, 143
- Высококвалифицированные
специалисты – 17, 25, 32,
34, 37, 101, 130, 132, 161,
162, 163, 240, 289
- Высылка – 58, 71, 74, 110, 142,
153, 160, 196, 201, 221,
254, 281
- ГА ООН – 23, 97, 109, 197
ГАТС – 129, 130, 133
ГАТТ – 128, 129
Гендерные вопросы – 97, 98
Германия – 20, 29, 81, 165, 187,
188, 206
Глобальная группа по вопро-
сам миграции – 112, 113
Глобальная комиссия по во-
просам международной
миграции – 112
- Государства приема – 18, 19,
26, 27, 30, 32, 33, 34, 37,
38, 39, 83, 105, 122, 130,
155, 165, 214, 218, 233,
235, 236, 257, 262, 263,
264, 271
- Государства происхождения –
22, 23, 26, 27, 31, 32, 33,
37, 38, 39, 44, 83, 105, 126,
162, 164, 165, 166, 172,
214, 247, 290, 301, 302
- Гражданство – 44, 54, 74, 79,
82, 87, 100, 140, 142, 160,
199, 202, 232, 242, 252,
253, 279, 280, 284, 290,
294, 296
- Границы – 16, 28, 43, 50, 51,
72, 73, 74, 79, 80, 82, 83,
84, 85, 90, 91, 102, 105,
142, 147, 153, 154, 168,
169, 170, 171, 174, 175,
176, 177, 178, 179, 180,
182, 184, 185, 189, 198,
199, 200, 212, 227, 228,
230, 231, 237, 242, 243,
244, 247, 248, 254, 255,
266, 268, 270, 272, 279,
280, 282, 288, 293, 295,
300
- ГС ООН – 23, 112, 146, 216
Гуманитарный кризис – 105,
111
- Дания – 29, 179
Двусторонние соглашения – 4,
23, 71, 78, 82, 125, 126,
134, 135, 181, 184, 189,
219, 220, 234, 262, 299
- Демография – 23, 35, 37, 43,
97, 125

- Денежные переводы – 23, 24, 25, 36, 38, 78, 125, 126
- Депортация – 112, 153, 160, 204, 216, 217, 268, 272, 283
- Дети – 22, 25, 34, 41, 77, 81, 103, 111, 154, 155, 156, 160, 204, 213, 214, 217, 221, 235, 240, 263, 297, 298
- Диалог на высоком уровне по вопросам миграции и развития – 75
- Диаспора – 23, 37, 166
- Дискриминация – 30, 69, 76, 108, 112, 121, 150, 196, 197, 201, 202, 203, 210, 214, 216, 217, 222, 234, 281
- Добровольная миграция – 33, 34, 144
- Договорные органы ООН – 213, 215, 216
- Документы, удостоверяющие личность – См Паспорт
- ЕврАзЭС – 3, 275, 276, 277, 278, 281, 283, 284, 285
- Европа – 16, 20, 21, 45, 56, 86, 107, 115, 127, 140, 144, 159, 164, 177, 178, 206, 229, 232, 242, 290
- Европейский Союз – 3, 27, 28, 43, 77, 86, 100, 111, 161, 169, 171, 174, 185, 186, 188, 192, 199, 203, 228, 232, 236, 243, 291, 306
- Европейский суд по правам человека – 76, 159, 200, 203, 204
- Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза (Фронтекс) – 243, 244
- Женщины – 18, 22, 25, 26, 30, 77, 98, 103, 154, 156, 213, 214, 216, 217, 263, 297, 298
- Жертвы пыток – 138, 142, 217
- Жертвы торговли людьми – 18, 23, 24, 26, 40, 77, 138, 154, 156, 214, 217, 239, 242, 245, 297, 298, 305
- Жилье – 37, 124, 145, 216, 217, 219, 236, 263, 264
- Занятость – 29, 30, 124, 131, 132, 172, 203, 206, 217, 219, 220, 221, 222, 233, 234, 239, 246, 258, 261, 262, 272, 299
- Здравоохранение – 25, 26, 39, 110, 233, 234, 236
- ИГАД – 102, 149
- Иммиграция – 37, 68, 100, 218, 221, 228, 229, 230, 231, 232, 239, 290, 292, 297
- Индия – 17, 25, 53, 166
- Иностранцы – 19, 29, 31, 39, 40, 44, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 82, 83, 85, 86, 110, 122, 130, 132, 133, 143, 153, 159, 167, 169, 172, 173, 179, 180, 196,

- 201, 204, 206, 217, 218,
219, 221, 222, 252, 253,
257, 258, 262, 267, 268,
288, 290, 293, 295
- Интеграционные объединения – 49, 72, 78, 104, 130,
133, 177, 178, 182, 276,
287, 291, 293, 298, 299,
300
- Интеграция – см. Социальная
интеграция
- Испания – 29, 30, 31, 34, 78,
125, 165, 177, 188
- Канада – 20, 30, 31, 34, 126,
127
- Карибское сообщество
(КАРИКОМ) – 130, 183
- Квота – 30, 31, 126, 165
- Китай – 25, 59, 191
- Колонии – 16, 21, 36, 98, 124,
164, 177, 188
- Комитет по ликвидации дис-
криминации в отношении
женщин – 217
- Комитет по ликвидации расо-
вой дискриминации – 216
- Комитет по правам мигран-
тов – 213, 215
- Комитет по правам ребенка –
216, 217
- Комитет по правам человека –
76
- Комитет по экономическим, со-
циальным и культурным
правам – 217
- Комитет против пыток – 217
- Консультативные процессы –
112, 113, 114, 115, 301
- Краткосрочная миграция – 33,
43, 172, 173, 174, 177, 181,
183, 233, 237, 239, 293
- Культура – 39, 40, 108, 124,
125, 213, 216, 217, 221
- Лечение – 34, 43, 263, 264
- Либерия – 105, 149, 291, 297
- Лица без гражданства – 44, 74,
78, 140, 168, 170, 171, 222,
267, 269
- Лица в поисках убежища – 17,
18, 35, 297, 298
- Лица, перемещенные внутри
страны (ВПЛ, внутрипе-
ремещенные лица) – 18,
33, 35, 76, 97, 98, 99, 104,
106, 107, 138, 143, 144,
146, 147, 148, 150, 214,
241
- Люксембург – 20, 31, 81, 82,
180, 187
- Массовая миграция – 34, 39,
104, 241
- Маятниковая миграция – 33
- Медицина – 26, 126
- Медицинская помощь – 129,
213, 217, 218, 233, 236,
240, 257, 263, 264, 295,
300
- Международная морская орга-
низация – 82
- Международная организация
гражданской авиации
(ИКАО) – 88, 90, 91
- Международная организация
по миграции (МОМ) – 20,
45, 79, 101, 102, 103, 107,
113, 115, 116, 131, 258,
281, 289, 301, 302
- Международная организация

- 107, 108, 113, 123, 155,
212, 217, 220, 222, 258,
261
- Международный банк рекон-
струкции и развития
(МБРР) – 110, 128
- Международный валютный
фонд (МВФ) – 38, 128
- Межправительственные кон-
сультации по вопросам по-
литики в области убе-
жища, беженцев и мигра-
ционной политики в Ев-
ропе, Северной Америке
и Австралии – 115
- Место жительства – 140, 197,
222, 254, 305
- Метрополия – 36, 124, 188
- Миграционная политика – 33,
34, 37, 59, 98, 100, 101,
102, 103, 105, 109, 113,
115, 131, 134, 135, 144,
165, 181, 212, 218, 227,
228, 229, 230, 231, 232,
233, 234, 237, 242, 252,
257, 260, 261, 264, 278,
283, 284, 288, 298, 299,
302
- Многосторонние инициативы
– 96, 104, 112, 131, 228,
240, 281, 300
- Моряки – 82, 86, 123, 219, 221
- Неграждане** – 82, 202, 203, 216
- Незаконная миграция – 18, 33,
36, 37, 39, 40, 75, 77, 78,
97, 101, 102, 113, 115, 116,
120, 123, 126, 153, 154,
155, 156, 186, 196, 200,
201, 216, 220, 221, 227,
239, 244, 245, 246, 247,
258, 260, 261, 265, 266,
267, 268, 269, 270, 271,
275, 279, 282, 283, 284,
287, 289, 295, 296, 298,
305
- Незаконный ввоз мигрантов –
97, 154, 155, 245
- Нелегальные мигранты – 18,
37, 75, 77, 97, 102, 123,
126, 154, 155, 156, 221,
245, 246, 247, 266, 268,
270, 283, 289, 295, 296,
297, 305
- Нидерланды (Голландия) – 29,
31, 59, 81, 165, 180
- Нищета – 22, 23, 24, 26, 138
- Норвегия – 29, 31, 178, 179,
186
- ОБСЕ** – 111, 112
- Обучение – 22, 25, 26, 33, 34,
37, 41, 72, 110, 111, 124,
142, 161, 162, 163, 164,
166, 167, 213, 216, 217,
233, 240, 257, 264, 295
- Общая зона передвижения –
180, 181
- ООН – 42, 43, 96, 115, 121, 122,
123, 128, 139, 143, 146,
149, 155, 156, 201, 213,
214, 275
- Организации интеграции – *см.*
Интеграционные объеди-
нения
- ОЭСР – 29, 30, 127, 162, 163
- Паспорт** – 80, 81, 82, 83, 84, 85,
86, 87, 88, 90, 91, 103, 111,
168, 170, 175, 177, 178,

- 179, 180, 181, 182, 183,
184, 190, 191, 192, 208,
228, 253, 255, 259, 294,
295, 296
- Постоянное проживание – 16,
42, 44, 77, 82, 83, 124, 130,
139, 155, 183, 233, 236,
252, 278, 279, 280, 292,
293
- Представитель Генерального Се-
кретаря ООН по правам
лиц, перемещенных внут-
ри страны – 214
- Преступность – 39, 75, 77, 113,
154, 155, 156, 172, 228,
230, 244, 245, 246
- Приграничный – 43, 123, 125,
221, 243, 244, 255, 256,
264, 266, 293, 300
- Принцип невысылки – 76, 142,
199, 200
- Проездные документы – 80, 82,
83, 85, 86, 90, 168, 191
- Проживание – *см.* Постоянное
проживание
- Профсоюз (профессиональный
союз) – 108, 127, 162, 213,
217, 219, 240, 262, 263
- Процесс Пуэбла – 116
- Работа по найму – 123, 124,
126, 221, 240
- Рабочая группа по проблемам
людей африканского про-
исхождения – 214
- Рабство – 155, 213, 214
- Равенство – 22, 25, 26, 41, 70,
108, 123, 212, 213, 218,
220, 252
- Развивающиеся страны – 18,
19, 20, 21, 22, 23, 24, 26,
27, 35, 36, 126, 164, 165,
166
- Развитые страны – 18, 19, 20,
21, 22, 23, 24, 27, 34, 35,
36, 101, 105, 164, 166, 289,
291
- Расизм – 111, 112, 216
- Растрата умов – 163, 166
- Рeadмиссия – 78, 126, 154, 247,
258, 269, 270, 271, 283
- Ребенок – 81, 160, 204, 216,
217, 280
- Региональный (-е соглаше-
ния) – 4, 5, 24, 43, 50, 72,
75, 76, 77, 78, 79, 88, 97,
99, 100, 101, 102, 104, 105,
106, 107, 112, 113, 115,
116, 125, 127, 131, 132,
133, 134, 135, 140, 142,
148, 149, 177, 178, 182,
184, 197, 198, 200, 214,
227, 252, 255, 256, 283,
287, 288, 289, 290, 291,
295, 297, 298, 299, 301,
302
- Республика Корея – 28, 29, 31,
40
- Россия (Российская Федера-
ция) – 17, 20, 29, 39, 43,
70, 71, 79, 81, 82, 84, 86,
107, 108, 116, 123, 129,
140, 143, 161, 164, 165,
167, 170, 171, 173, 174,
176, 185, 190, 191, 192,
198, 220, 222, 252, 253,
254, 270, 275, 279, 280,
282, 283, 285
- Свидетельство на возвраще-
ние – 80, 81

- Свобода передвижения (перемещения) лиц – 49, 50, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 70, 71, 74, 76, 103, 111, 124, 131, 132, 134, 143, 178, 180, 184, 197, 198, 199, 210, 228, 229, 232, 233, 234, 235, 240, 261, 280, 281, 285, 289, 290, 292, 299, 300, 301
- Север – 19, 35, 166
- Северный паспортный союз – 178
- Сезонные рабочие – 31, 33, 78, 126, 264, 293
- Семейная миграция – *см.* Воссоединение семьи
- СНГ – 123, 251, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 271, 272, 278
- Совет Европы – 86, 110, 111, 160, 187
- Совет по правам человека – 214
- Совет сотрудничества арабских государств Персидского (Арабского) залива – 182
- Сообщество развития Юга Африки (САДК) – 102, 104, 133, 149, 288, 298
- Социальная интеграция – 24, 37, 38, 40, 41, 111, 130, 206, 221, 236, 257, 258
- Социальная напряженность – 22, 23
- Социальное обеспечение – 77, 213, 219, 222, 235, 240, 257, 258, 259, 261, 262, 263
- Специальные права – 76, 143, 212
- Специальные процедуры Совета по правам человека – 214
- Специальный докладчик по правам человека мигрантов – 214
- Специальный докладчик по современным формам рабства, расовой дискриминации – 214
- Специальный докладчик по торговле людьми – 214
- Справедливое судебное разбирательство – 205
- Старение населения – 32
- Статистика – 42, 43, 44, 144
- Статистическая комиссия ООН – 42
- Статистический отдел Секретариата ООН – 42
- Стихийные бедствия – 98, 138, 147
- Страны третьего мира – *см.* Развивающиеся страны
- Страхование – 126, 132, 240, 257, 263, 264
- Суверенитет – 50, 51, 60, 65, 68, 72, 74, 139, 147, 150, 202, 252
- Супруг(а) – 160, 203, 204, 221, 235, 280
- США – 17, 20, 24, 25, 28, 38, 39, 40, 41, 67, 68, 69, 71, 127, 128, 129, 162, 163, 165, 171, 172, 186, 187

- Толерантность – 38
- Торговля людьми – 18, 23, 24, 40, 77, 97, 101, 102, 103, 111, 113, 116, 138, 154, 155, 156, 214, 216, 217, 239, 242, 245, 247, 267, 297, 298, 305
- Транзит – 37, 43, 77, 105, 155, 169, 171, 173, 174, 176, 187, 191, 220, 246, 253, 266, 267, 270, 271, 282
- Трудовая миграция – 18, 22, 25, 29, 31, 39, 78, 79, 97, 102, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 130, 132, 133, 159, 161, 165, 166, 192, 203, 218, 219, 220, 221, 234, 239, 261, 262, 264, 283, 284, 288, 293, 296, 305
- Трудоустройство – 28, 31, 34, 41, 42, 108, 124, 166, 172, 218, 219, 257, 272
- Трудящиеся-мигранты (работники-мигранты) – 29, 76, 77, 108, 110, 122, 123, 127, 155, 160, 212, 213, 215, 218, 220, 233, 234, 235, 258, 261, 262, 263, 264, 285
- Туризм – 42, 167, 177
- Туркменистан – 168, 171, 191
- Убежище – 17, 18, 35, 44, 105, 115, 116, 139, 140, 143, 176, 200, 209, 228, 230, 231, 232, 240, 241, 242, 297, 298
- Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) – 102, 104, 107, 108, 109, 113, 116, 141, 145, 160, 204, 258, 297
- Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) – 110, 113
- Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) – 113
- Упрощение визового режима – 131, 132, 176, 182, 188, 189, 192, 280
- Уровень жизни – 19, 21, 35, 36, 41, 110, 125, 127, 162, 276, 279
- Условия занятости – 203, 217, 239, 299
- Условия труда – 216, 217, 218, 219, 234, 239
- Уставные органы ООН по защите прав человека – 214
- Утечка умов – 22, 23, 25, 38, 101, 110, 163, 164, 166
- Учет миграции – 41, 43, 44, 160, 172, 253, 258, 260, 266, 267, 268, 283
- Уязвимость – 39
- Ф**акторы и интересы – 24, 26, 32, 34, 35, 50, 59, 124, 125, 135, 138, 148, 156, 162, 208, 211, 217, 246, 252, 265, 289, 305
- Финансовый кризис – 27
- Финляндия – 29, 31, 34, 178, 179
- Франция – 25, 29, 31, 41, 81, 82, 165, 177, 187, 188, 206

- Циркуляция умов – 163, 166
- Человеческий потенциал – 35, 164
- Члены семьи – 17, 25, 76, 77, 110, 122, 132, 133, 160, 204, 213, 215, 218, 221, 233, 235, 236
- Швейцария – 20, 81, 82, 129, 186
- Швеция – 29, 30, 172, 178, 179
- Шенген – 171, 178, 188, 229, 230, 231, 238, 239, 243, 244, 245, 290
- ЭКОВАС – 3, 102, 133, 149, 184, 287, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302
- Экологическая катастрофа – 125, 138, 265
- Экологическая устойчивость – 22
- Экономическая интеграция – 4, 49, 50, 72, 75, 78, 99, 100, 104, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 161, 177, 178, 182, 199, 228, 276, 287, 288, 289, 291, 293, 294, 298, 299, 300
- Экономический кризис – 27, 28, 29, 30, 32, 163, 228
- Экономическое сообщество стран Восточной и Южной Африки (КОМЕСА) – 104, 133, 134, 288, 298, 299
- ЭКОСОС – 97, 109
- Эмиграция – 21, 22, 23, 33, 37, 164, 217, 218, 290, 302
- Эпидемия – 26, 39, 86, 218, 266
- Эпизодическая миграция – 167
- ЮАР** – 99, 105, 149
- Юг** – 19, 35, 166
- ЮНЕСКО** – 161, 163
- ЮНИСЕФ** – 102
- ЮНКТАД** – 113
- ЮНФПА** – 113
- Язык** – 6, 41, 111, 201, 202, 221
- Япония** – 31, 34, 40, 129, 170, 171, 175, 186, 191

О г л а в л е н и е

Предисловие	3
Учебно-методические указания	5
Список аббревиатур	14
Глава I. Понятие и общая характеристика миграции	16
1.1. Современная миграционная ситуация	16
1.2. Миграция и развитие	21
1.3. Миграция и финансовый кризис	27
1.4. Виды миграции. Факторы и интересы	32
1.5. Миграция и принимающее общество	38
1.6. Статистика международной миграции	41
Глава II. Источники международно-правового регулирования миграции	49
2.1. История международно-правового регулирования миграции	49
2.2. Место правового регулирования миграции в системе права	72
2.3. Классификация источников	75
2.4. Предпосылки международно-правового регулирования миграции: вопросы гражданства и документов для поездок за границу	79
Глава III. Институты и механизмы регулирования миграции	96
3.1. Миграция в деятельности международных межправительственных организаций	96

3.1.1. Организации общей компетенции	96
3.1.2. Основные организации специальной компетенции	107
3.1.3. Прочие международные организации	109
3.2. Консультативные процессы в области миграции ...	112
3.3. Органы государственной власти, взаимодействующие в области правового регулирования миграции в России и зарубежных странах	116
Глава IV. Отдельные виды миграции	121
4.1. Трудовая миграция	121
4.1.1. Общие положения	121
4.1.2. Свобода передвижения лиц как элемент экономической интеграции	131
4.2. Вынужденная миграция	138
4.2.1. Беженцы	139
4.2.2. Лица, перемещенные внутри страны	143
4.3. Незаконная миграция	153
4.3.1. Нелегальная миграция	154
4.3.2. Торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов	154
4.4. Иные виды миграции	159
4.4.1. Миграция с целью воссоединения семьи	159
4.4.2. Академическая миграция	161
4.4.3. Эпизодическая миграция	167
Глава V. Права мигрантов	196
5.1. Права человека, особенно применимые к ситуации миграции	196
5.1.1. Право на свободное передвижение	196
5.1.2. Принцип невысылки	199
5.1.3. Запрет дискриминации	201
5.1.4. Право на семейную жизнь	203
5.1.5. Право на справедливое судебное разбирательство	205
5.1.6. Защита прав человека и обеспечение безопасности (на примере использования биометрических технологий)	207
5.2. Специальные права мигрантов	212

5.2.1. Документы и механизмы, разработанные ООН	213
5.2.2. Стандарты МОТ	217
Глава VI. Региональное международно-правовое регулирование миграции	227
6.1. ЕС	227
6.1.1. Формирование компетенции Европейского Союза в сфере регулирования миграции	228
6.1.2. Правовое регулирование миграции граждан ЕС	232
6.1.3. Правовое регулирование въезда и пребывания граждан третьих стран, в том числе беженцев	237
6.1.4. Управление границами: источники, формы, институты	242
6.1.5. Борьба с незаконной миграцией: правовые основы, формы	245
6.2. СНГ	251
6.2.1. Формирование компетенции СНГ в сфере миграции	251
6.2.2. Компетенция органов СНГ по регулированию миграции	256
6.2.3. Правовое регулирование трудовой миграции в СНГ	261
6.2.4. Правовое регулирование противодействия незаконной миграции в СНГ	265
6.2.5. Перспективы совершенствования правового регулирования миграционных процессов в СНГ	271
6.3. ЕврАзЭС	275
6.4. ЭКОВАС	287
Заключение	305
Глоссарий	307
Литература	310
Литература и документы по всему курсу	310
Литература по темам	326

Темы творческих и квалификационных работ	356
Справочные материалы	365
Международная миграция и развитие. Доклады Генерального секретаря ООН, 1997–2010 (Содержание)	365
Основные элементы двусторонних трудовых соглашений	384
Указатель	385

Учебное издание

Екатерина Вячеславовна Киселева

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *Н.В. Малаховская*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

**Российский университет дружбы народов, юридический факультет,
кафедра международного права**

117198, Россия, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, офис 370, 369

Тел.: +7 (495) 787-38-03 * 1565 Факс: +7(495) 433-14-80
Эл. почта: intlaw.rudn@gmail.com Сайт: www.intlaw-rudn.com

Подписано в печать 15.08.12. Формат 60×84/16. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 23,25. Тираж 500 экз. Заказ 1046

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3
Тел.: +7 (495) 952-04-41

ДЛЯ ЗАПИСЕЙ
