

Е.В. Киселева

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ**

Учебное пособие

2-е издание, переработанное и дополненное

Москва
Российский университет дружбы народов
2015

УДК 341.23:314.74(075.8)
ББК 67.91+65.248
К44

Утверждено
*РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов*

Издание подготовлено в рамках проекта
совместной магистерской программы по правам человека
Консорциума университетов России, реализуемой при поддержке
Управления Верховного комиссара ООН по правам человека

Р е ц е н з е н т ы:

заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук,
профессор *В.А. Карташкин*;
доктор юридических наук, профессор *О.М. Мецерькова*

Киселева, Е. В.

К44 Международно-правовое регулирование миграции :
учебное пособие / Е. В. Киселева. – 2-е изд., перераб.
и доп. – Москва : РУДН, 2015. – 373 с.

Пособие содержит учебно-методический материал, направленный на формирование у слушателей общетеоретических и прикладных компетенций в области правового регулирования миграции, в частности относительно соотношения 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. Пособие отражает авторский взгляд на международно-правовое регулирование миграции и составлено для целей преподавания модуля по миграции, входящего в структуру учебной дисциплины магистратуры кафедры международного права Российского университета дружбы народов.

Может быть полезно студентам, аспирантам, преподавателям и практикам юридических специальностей, а также всем интересующимся миграцией и международным правом.

ISBN 978-5-209-06560-9

© Киселева Е.В., 2015
© Российский университет дружбы народов,
Издательство, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО К ПЕРВОМУ ИЗДАНИЮ	7
ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО АВТОРА КО ВТОРОМУ ИЗДАНИЮ	9
УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ	10
СПИСОК АББРЕВИАТУР	21
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МИГРАЦИИ	23
1.1. Современная миграционная ситуация.....	23
1.2. Миграция и развитие.....	29
1.3. Виды миграции. Факторы и интересы.....	42
1.4. Миграция и принимающее общество.....	51
1.5. Статистика международной миграции. Формирование фактологической базы.....	59
ГЛАВА 2. ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ	71
2.1. Место правового регулирования миграции в системе права.....	72
2.2. Классификация источников.....	77
2.3. Предпосылки международно-правового регулирования миграции: вопросы гражданства и документов для поездок за границу.....	82

ГЛАВА 3. ИНСТИТУТЫ И МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ	95
3.1. МИГРАЦИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	96
3.1.1. <i>Организации общей компетенции</i>	96
3.1.2. <i>Основные организации специальной компетенции</i>	108
3.1.3. <i>Прочие международные организации</i>	115
3.2. КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ ПРОЦЕССЫ И МНОГОСТОРОННИЕ ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ.....	117
3.3. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ВЗАИМОДЕЙСТВУЮЩИЕ В ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ.....	124
 ГЛАВА 4. ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ МИГРАЦИИ	130
4.1. ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ.....	130
4.1.1. <i>Общие положения</i>	130
4.1.2. <i>Свобода передвижения лиц как элемент экономической интеграции</i>	140
4.2. ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ.....	148
4.2.1. <i>Беженцы</i>	149
4.2.2. <i>Лица, перемещенные внутри страны</i>	154
4.3. НЕЗАКОННАЯ МИГРАЦИЯ.....	168
4.3.1. <i>Нелегальная миграция</i>	169
4.3.2. <i>Торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов</i>	170
4.4. ИНЫЕ ВИДЫ И ЧАСТНЫЕ СЛУЧАИ МИГРАЦИИ.....	175
4.4.1. <i>Миграция с целью воссоединения семьи</i>	175
4.4.2. <i>Академическая миграция</i>	177
4.4.3. <i>Миграция медицинского персонала</i>	183
4.4.4. <i>Экологическая миграция</i>	189
4.4.5. <i>Эпизодическая миграция</i>	190

ГЛАВА 5. ПРАВА МИГРАНТОВ	210
5.1. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, ОСОБЕННО ПРИМЕНИМЫЕ К СИТУАЦИИ МИГРАЦИИ.....	210
5.1.1. <i>Право на свободное передвижение</i>	210
5.1.2. <i>Принцип невысылки</i>	213
5.1.3. <i>Запрет дискриминации</i>	215
5.1.4. <i>Право на семейную жизнь</i>	217
5.1.5. <i>Право на справедливое судебное разбирательство</i>	218
5.1.6. <i>Защита прав человека и обеспечение безопасности (на примере использования биометрических технологий)</i>	220
5.2. СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА МИГРАНТОВ.....	226
5.2.1. <i>Документы и механизмы, разработанные ООН</i>	227
5.2.2. <i>Стандарты МОТ</i>	232
ГЛАВА 6. РЕГИОНАЛЬНОЕ МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ	243
6.1. ЕС.....	243
6.1.1. <i>Формирование компетенции Европейского Союза в сфере регулирования миграции</i>	243
6.1.2. <i>Правовое регулирование миграции граждан ЕС</i>	249
6.1.3. <i>Правовое регулирование въезда и пребывания граждан третьих стран, в том числе беженцев</i>	253
6.1.4. <i>Управление границами: источники, формы, институты</i>	260
6.1.5. <i>Борьба с незаконной миграцией: правовые основы, формы</i>	264
6.2. СНГ.....	271
6.2.1. <i>Формирование компетенции СНГ в сфере миграции</i>	271

6.2.2. <i>Компетенция органов СНГ по регулированию миграции</i>	277
6.2.3. <i>Правовое регулирование трудовой миграции в СНГ</i>	281
6.2.4. <i>Правовое регулирование противодействия незаконной миграции в СНГ</i>	285
6.2.5. <i>Перспективы совершенствования правового регулирования миграционных процессов в СНГ</i>	292
6.3. ЭКОВАС.....	297
6.4. ИНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ.....	316
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	325
ГЛОССАРИЙ	327
ЛИТЕРАТУРА И ДОКУМЕНТЫ ПО ВСЕМУ КУРСУ	330
СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ	351
Международная миграция и развитие. Доклады Генерального секретаря ООН, 1997–2014. (СОДЕРЖАНИЕ)	351
ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ДВУСТОРОННИХ ТРУДОВЫХ СОГЛАШЕНИЙ.....	373

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО К ПЕРВОМУ ИЗДАНИЮ

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

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО АВТОРА КО ВТОРОМУ ИЗДАНИЮ

В сравнении с первым изданием, настоящее учебное пособие подверглось переработке, которая коснулась как структуры работы, так и содержания представленного в ней материала. В большей степени пособие было сокращено, в меньшей – расширено. Призванное служить в учебном процессе, пособие сохранило все разделы, которые затрагивались в преподавании за годы, прошедшие с момента выхода первого издания. Эти разделы обновлены как по упоминаемым в них данным, так и в связи с развитием научной оценки автором излагаемого материала. Разделы, включенные первоначально с более широкой целью, были, наоборот, исключены. Добавлены, хотя бы в постановочном порядке, новые разделы, без которых в настоящее время было бы некорректно обойтись в реализации системного подхода к международно-правовому регулированию миграции.

Оставлены также методические материалы по главам и параграфам, а также обобщающие – в конце книги. В них новеллой стало указание на казусы, судебные решения, которые могут стать полезными в освоении отдельных вопросов курса.

С учетом аудитории, которой читается «Международно-правовое регулирование миграции» в Российском университете дружбы народов, следующим шагом автора планируется дифференциация материала: подготовка упрощенного варианта пособия, ориентированного на студентов-иностранцев, испытывающих трудности с освоением больших объемов информации на русском языке. С другой стороны, подготовка монографии для более углубленного изучения предмета заинтересованными студентами и для более широкой аудитории.

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ

В последние годы учебные планы, регулирующие вопросы преподавания различных дисциплин в рамках высшего образования по юриспруденции, довольно часто подвергаются изменениям. Представляется, что структура преподавания международно-правового регулирования миграции, представленная ниже, не утрачивает от этого своей востребованности. Где возможно, представлены различные варианты разбивки материала на темы и часы занятий.

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 слушателям навыки самостоятельно-го анализа применимого к миграции международного права. При изложении курса используются базовые понятия международного публичного права.

Место курса в структуре основной образовательной программы

Дисциплина 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, в том числе вынужденной, научить слушателей свободно оперировать соответствующими юридическими понятиями и категориями, а также применимыми нормами действующего международного права. Курс разработан с учётом последних достижений науки и практики в данной области знаний.

Знания, полученные слушателями в рамках данного курса, могут быть использованы ими при изучении широкого круга правоведческих дисциплин: «Актуальные проблемы международного права», «Ответственность в международном праве», «Право международных договоров», «Право международных организаций», «Международная защита прав человека», «Дискриминация и гендерные вопросы в современном международном праве», «Международное гуманитарное право», «Международное экономическое право», «Международное трудовое право» и др.

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:

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

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

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

- способностью выявлять, давать оценку и содействовать пресечению коррупционного поведения (ПК-6);
- в экспертно- консультационной деятельности:
 - способностью квалифицированно толковать нормативные правовые акты (ПК-7);
 - 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:
 - способностью принимать оптимальные управленческие решения (ПК-9);
 - 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:
 - способностью преподавать юридические дисциплины на высоком теоретическом и методическом уровне (ПК-12);
 - способностью управлять самостоятельной работой обучающихся (ПК-13);
 - способностью организовывать и проводить педагогические исследования (ПК-14);
 - способностью эффективно осуществлять правовое воспитание (ПК-15).

В результате изучения дисциплины студент должен:

• ***знать:***

- основные актуальные характеристики феномена миграции, в том числе, касающиеся статистики миграции;
- место международно-правового регулирования миграции в системе международного права;
- основные подходы к группировке источников международно-правового регулирования миграции;
- 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 других;
- 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;

• ***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 отдельных регионах и государствах, давать юридическую оценку событию, факту или ситуации, касающимся 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 правового 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;
- **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 2–8 ак. часов. 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 6-32 ак. часа. Семинары проводятся в следующих формах: 1) обсуждение лекционного материала и иных актуальных вопросов международно-правового регулирования миграции, в первую очередь, заданных на дом для подготовки; 2) анализ и обсуждение научных статей и выступление с аналитическим докладом по ним; 3) решение задач, сформулированных на основе реальных событий или решений; 4) деловые игры и др.

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 и входит работа с первоисточниками: конспектирование, устные выступления с анализом первоисточника. Нормативный объем

самостоятельной работы студентов для дисциплины установлен в 8–36 ак. часов.

Формы контроля

Под формами контроля подразумеваются промежуточная и итоговая аттестации в виде тестирования, письменного ответа на вопросы по пройденному материалу, 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. 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: 100.

Посещение лекций: 10 баллов (в зависимости от числа лекций, 5–2 балла за 1 лекцию; баллы за пропущенную лекцию можно восполнить предоставлением переписанного конспекта).

Работа на семинарах: 50 баллов (в зависимости от числа семинаров, 12–7 баллов за 1 семинар; баллы за семинарское занятие могут быть восполнены письменным ответом на один или несколько вопросов, обсуждавшихся на семинаре в объеме 5–7 страниц на один ответ со ссылками).

Промежуточная аттестация: 20 баллов макс. (охватывает первый модуль курса; последней практикой является

проведение аттестации в форме написания слушателями письменных ответов (эссе) на заранее данные вопросы по блоку миграции; студент имеет право выбрать два любых вопроса из пяти представленных или по одному вопросу из каждой пары, если вопросов дано четыре; объем одного ответа 8–12 страниц текста со сносками).

Итоговая аттестация: 20 баллов макс. (охватывает второй модуль курса – по вынужденной миграции – и представляет собой сочетание тестовых вопросов с множественным выбором ответа, вопросов, требующих краткой аргументированной оценки (не)верности утверждения, и решения задачи на предоставление статуса беженца).

Итого: 100 баллов макс.

Формирование оценки в рамках кредитно-модульной системы

БРС	Традиционные оценки РФ	ECTS
95–100	5	A
86–94		B
69–85	4	C
61–68	3	D
51–60		E
31–50	2	Fx
0–30		F
51–100	зачет	Passed

**Разделы дисциплины, имеющиеся в пособии,
и междисциплинарные связи
с обеспечиваемыми дисциплинами**

№ п/п	Наименование обеспечиваемых (последующих) дисциплин	№№ 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

Тематический план дисциплины

«Международно-правовое регулирование миграции»

Раздел 1. Понятие и общая характеристика миграции как предмета международно-правового регулирования

Раздел 2. Источники правового регулирования миграции

Раздел 3. Институциональные основы регулирования миграции

Раздел 4. Отдельные виды миграции: трудовая миграция

Раздел 5. Отдельные виды миграции: вынужденная миграция

Раздел 6. Отдельные виды миграции: миграция с целью воссоединения семьи и др.

Раздел 7. Права мигрантов. Противодействие ксенофобии, нетерпимости

Раздел 8. Противодействие незаконной миграции

Раздел 9. Региональное регулирование миграции: Европейский Союз

Раздел 10. Региональное регулирование миграции: другие региональные организации

Тематический план дисциплины

«Международное право: миграция, беженцы»

Раздел 1. Международно-правовое регулирование миграции: общие вопросы

Тема 1. Понятие и общая характеристика миграции как предмета международно-правового регулирования миграции. Статистика международной миграции.

Тема 2. Источники правового регулирования миграции

Тема 3. Институциональные основы регулирования миграции

Тема 4. Отдельные вопросы международно-правового регулирования миграции (защита прав мигрантов; трудовая миграция; противодействие незаконной миграции; региональный уровень международно-правового регулирования миграции и т.д., и т.п.)

Раздел 2. Международно-правовое регулирование вынужденной миграции

Тема 1. Международно-правовое регулирование вынужденной миграции: основные понятия, источники и институты

Тема 2. Определение статуса беженца: положения о включении, исключении и прекращении; особенности интервьюирования беженцев; оценка информации и проч.

Тема 3. Правовое содержание принципа невысылки и другие вопросы правового статуса беженцев.

Тема 4. Международное право о лицах, перемещенных внутри страны.

СПИСОК АББРЕВИАТУР

АС – Африканский Союз
БАПОР – Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВАС – Восточно-Африканское сообщество
ВВП – валовый 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
ЕАЭС – Евразийский экономический союз
ЕврАзЭС – Евразийское экономическое сообщество
ЕС – Европейский Союз
ЕСПЧ – Европейский Суд по правам человека
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 Российской Федерации
МИД РФ – Министерство иностранных дел Российской Федерации
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 ПРООН – 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

ГЛАВА 1

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 человек, то через десять лет их количество возросло до 175 млн², а еще через пять лет, в 2005 г., их было уже, по

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

² Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 1 июля 2003 г. A/58/98. П. 1.

разным оценкам, от 191 до 195 млн, в 2010 г. – 214 млн³. По последним данным 2013 г. в мире насчитывается уже 232 млн мигрантов⁴, и их число продолжает расти. 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 десять лет практически не изменилось (не более, чем на 0,2 %), мигранты составляют, как и ранее, около трех процентов⁵.

Общее количество международных мигрантов также можно сопоставить с населением самых крупных стран⁶. По данным 2010 г., мигранты составили бы 5-е по численности населения государство после Китая (1 335 млн), Индии (1 210 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 мире⁷ 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, нелегальных мигрантов, жертв торговли людьми. На долю последних приходится 0,3–0,4 % (от 600 до 800 тыс.) от общего количе-

³ Подробнее см.: Доклады ГС ООН А/60/871 от 18 мая 2006 г., А/65/203 от 2 августа 2010 г.

⁴ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 30 июля 2014 г. А/69/207. П. 4.

⁵ См.: Global Estimates and Trends. Facts and Figures. IOM. URL: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en> (последнее посещение 15 июля 2012 г.).

⁶ См., например URL: <http://www.worldometers.info/>.

⁷ United Nations, Population and Vital Statistics Report, 2011, last Updated 8 November 2011.

ства мигрантов⁸. Большинство жертв торговли людьми, около 70 %, составляют женщины (49 %) и девочки (21 %), которых продают чаще всего для занятия проституцией или подневольного труда⁹. Незаконные мигранты составляют порядка 10–15 % от общего числа мигрантов (от 21 до 32 млн)¹⁰, беженцы и лица в поисках убежища – 7–8 % (более 16,7 млн человек на середину 2014 г.), лица, перемещенные внутри страны – 12–13 % (33,5 млн человек за тот же период)¹¹. Женщин среди мигрантов в мире в целом 48 %, причём велика разница по регионам: на глобальном Севере женщин 52 %, а на Юге – 43 %¹².

Распределение мигрантов по странам также заслуживает внимания¹³. По данным 2005 г., 48 % всех международных мигрантов жили в развитых странах с высоким уровнем

⁸ Перкинс У.Ю. Живые голоса: Роль пропаганды и оказания услуг в борьбе НПО против торговли людьми // Хроника ООН. 2005. № 1. С. 54.

⁹ Банзон М.-И. Л. Борьба с торговлей людьми на основе гендерно-ориентированной стратегии // Хроника ООН. 2005. № 1. С. 56; UNODC. Global Report on Trafficking in Persons 2014 (United Nations publication, Sales No. E.14.V.10). P. 5.

¹⁰ PICUM Submission to the UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. 22 April 2013, Geneva. URL: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/Discussions/2013/DGDMigrationData_PICUM_2013.pdf.

¹¹ См.: Доклад о глобальных тенденциях 2009 г. УВКБ ООН, 15 июня 2010 г. URL: [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.); UNHCR. Mid-Year trends 2014. URL: <http://www.unhcr.org/54aa91d89.html>.

¹² The number of international migrants worldwide reaches 232 million. Population Facts. No. 2013/2. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. September 2013. P. 3.

¹³ См.: Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН от 18 мая 2006 г. A/60/871; International Migration 2013: Migrants by origin and destination. Population Facts. No. 2013/3. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. September 2013; Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 30 июля 2014 г. A/69/207.

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 гг. именно на страны с высоким уровнем дохода пришелся наибольший прирост мигрантов (41 млн). Сделаем акцент на том, что порядка 60 % мигрантов (128 млн человек) выбрали в качестве государств назначения страны с высоким уровнем дохода¹⁴. 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 трудовые мигранты вкладывают в развитие экономики принимающей страны, тогда как беженцы и лица в схожей ситуации, наоборот, сами как правило нуждаются в помощи со стороны государства. На 2014 г. обозначенные тенденции стали лишь ярче: в 2013 г. 87,2 % беженцев проживали в странах глобального Юга против 12,8 % – в странах глобального Севера¹⁵.

Заметим, что в документах ООН 2013–2014 гг. данные по странам с высоким или низким уровнем дохода уже не встречаются, вместо них даётся лишь разбивка по регионам

¹⁴ В это число стран входят двадцать две развивающиеся страны, в том числе Бахрейн, Бруней, Катар, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Республика Корея, Саудовская Аравия, Сингапур. См.: Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН А/60/871 от 18 мая 2006 г. П. 47.

¹⁵ The number of international migrants worldwide reaches 232 million. Population Facts. No. 2013/2. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. September 2013. P. 4.

(географическим: Европа, Азия и т.д., условным: Север и Юг)¹⁶.

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 сравнялось¹⁷. 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 страны¹⁸. 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. По более поздним данным, одна треть населения, прежде (обозначавшаяся как) перемещающаяся между странами Севера, разбивается на две части: четверть – переезжающих по-прежнему между странами Севера, 6 % – родившихся в странах Севера, но проживающих в странах Юга¹⁹. При этом предвзятый сбор и анализ данных являются средством искажения общей картины миграции.

По данным 2010 г. мигранты составляли 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

¹⁶ International Migration 2013: Migrants by origin and destination. Population Facts. No. 2013/3. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. September 2013.

¹⁷ Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН A/65/203 от 2 августа 2010 г. П. 6.

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

¹⁹ International Migration 2013: Migrants by origin and destination. Population Facts. No. 2013/3. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. September 2013. P. 1.

иностранной рабочей силы самые высокие показатели у Люксембурга (45 %), Австралии (24,6 %), Швейцарии (21,9 %), Канады (19,9 %) и США (14,8 %) ²⁰. В Австралии и Саудовской Аравии, странах с общей численностью населения свыше 10 миллионов человек, 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 (10,8 % населения), в то время, как в развивающихся странах подобный показатель составляет одного мигранта на семьдесят жителей (1,6 % населения) ²¹. В среднем по двум регионам мира каждый тридцать четвертый житель – мигрант. Географические регионы также отражают эту закономерность: в Европе проживают 72 млн мигрантов, в Азии – 71 млн., в Северной Америке – 53 млн, в Африке – 19 млн, Латинской Америке и Карибском регионе – 9 млн, Океании – 8 млн. ²² При этом наибольшее количество беженцев приходится на азиатские страны (10,4 млн) и на Африку (2,9 млн) ²³, хотя с учетом событий в Сирии, Ливии и др. данные нуждаются в корректировке.

По данным всемирного доклада о миграции МОМ 2010 г. ²⁴, количество мигрантов в Европе и Азии примерно

²⁰ Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН А/60/871 от 18 мая 2006 г. Таблица 10. С. 56.

²¹ См. в т.ч.: The number of international migrants worldwide reaches 232 million. Population Facts. No. 2013/2. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. September 2013. P. 1.

²² The number of international migrants worldwide reaches 232 million. Population Facts. No. 2013/2. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. September 2013. P. 1.

²³ The number of international migrants worldwide reaches 232 million. Population Facts. No. 2013/2. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. September 2013. P. 4.

²⁴ См.: World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change. IOM, 2010.

одинаково: 69,8 млн 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. человек, составляет 54 иммигранта. По относительным показателям Россия уступает только Германии (142 мигранта на 10 тыс. населения); в США (32 мигранта)²⁵.

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 человек, т.е. на 170 млн. В Африке, наоборот, население должно утроиться за этот же период с 408 млн до 1 120 млн. А без эмиграции численность населения составила бы 1,4 млрд. Разница – 280 млн. человек²⁶.

1.2. Миграция и развитие

По отдельным аспектам миграции сотрудничество государств развивается уже долгие годы, как например, в отношении беженцев, торговли людьми. Однако миграция в целом стала рассматриваться государствами именно в контексте развития и не более двух десятилетий назад. Поворотной в этом отношении является Конференция по народонаселению и развитию, состоявшаяся в Каире (Египет) в

²⁵ International Migration on the Russian Federation. 5 July 2005. UN/POP/MIG/2005/11. P. 3.

²⁶ Подробнее см.: World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. IOM, 2008.

1994 г.²⁷ Итоговый документ конференции²⁸ содержал две главы о миграции: главу IX «Распределение населения, урбанизация и внутренняя миграция» и главу X «Международная миграция». Часть С главы IX касалась лиц, перемещенных внутри страны, а глава X включала следующие разделы: А. Международная миграция и развитие, В. Зарегистрированные мигранты, С. Незарегистрированные мигранты, и D. Беженцы, лица, ищущие убежище, и перемещенные лица. Положения данного документа, единообразно структурированные в три части (основа для деятельности, цели, деятельность), и поныне считаются наиболее полной повесткой дня для диалога государств в отношении миграции и развития.

К настоящему времени государства собирались дважды для обсуждения непосредственно миграции и развития: в 2006 и 2013 гг. Речь идет о Диалогах на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии. Обе встречи представляли собой универсальные (по охвату государств и тем) дипломатические конференции, организованные «на полях» Генеральной Ассамблеи ООН (далее ГА ООН): в 2006 г. Диалог имел место в первые два дня проведения очередной сессии ГА ООН, в 2013 – в последние два.

²⁷ О проблемах миграции и развития см.: *Usher E.* The Millennium Development Goals and Migration. IOM, Geneva, 2005. Migration Research Series. No. 20. URL: <http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS20.pdf>; *Глуценко Г.И., Пономарев В.А.* Миграция и развитие. М.: Экономика, 2009; *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. М.: РУДН, 2012. С. 21–26.

²⁸ Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5-13 сентября 1994 г. A/CONF.171/13/Rev.1. URL: https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2004/icpd_rus.pdf.

«Миграция и развитие» – так с 90-х гг. XX в. называются соответствующие документы Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций²⁹.

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 развития³⁰. Она выступает в поддержку преобразований и предоставляет доступ к источникам знаний, практическому опыту и ресурсам в целях содействия улучшению жизни населения. ПРООН работает в 177 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.

Восьмого сентября 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, ма-

²⁹ См. оглавления одноименных докладов Генерального секретаря ООН, иллюстрирующих широту охваченных вопросов, в справочных материалах настоящего пособия.

³⁰ См.: официальный сайт организации: URL: <http://www.un.org/ru/ga/undp/> (дата обращения 15 июля 2012 г.).

лярией 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 Декларации тысячелетия есть два абзаца о миграции. Абзац 5 п. 25 раздела V. «Права человека, демократия и благое управление» говорит о решимости государств «принять меры по обеспечению уважения и защиты прав человека мигрантов, трудящихся-мигрантов и членов из семей, прекращению учащающихся во многих обществах проявлений расизма и ксенофобии и поощрению большего согласия и терпимости во всех обществах», а абз. 3 п. 26 раздела VI «Защита уязвимых» закрепляет решимость государств «укреплять международное сотрудничество, включая совместное несение бремени гуманитарной помощи странам, принимающим беженцев, и ее координацию, и помогать всем беженцам и перемещенным лицам на добровольной основе возвращаться в свои дома в условиях безопасности и достоинства, и беспрепятственно реинтегрироваться в свои общества».

В Плане осуществления Декларации тысячелетия, принятом спустя год³¹, содержится значительное число упоминаний как миграции в целом, так и отдельной ее части – беженцев. Миграция и мигранты фигурируют в контексте борьбы с торговлей людьми (п. 27), распространения ВИЧ/СПИДа и других заболеваний (п. 104), общих положений о правах человека (п. 195) и цели укрепления потенциала

³¹ План осуществления Декларации тысячелетия ООН. Доклад Генерального секретаря от 6 сентября 2001 г. A/56/326.

для уважения прав человека (п. 206). защите прав мигрантов посвящена отдельная цель (п. 214-217). Беженцы называются среди сфер проведения необходимых в контексте развития реформ (принятие беженцев, п. 8), вместе с мигрантами в части защиты их прав человека (п. 214) и международного гуманитарного права (п. 288). Кроме этого, укрепление международного сотрудничества, включая совместное несение бремени гуманитарной помощи странам, принимающим беженцев, и ее координацию, а также помощь всем беженцам и перемещенным лицам на добровольной основе возвращаться в свои дома в условиях безопасности и достоинства и беспрепятственно реинтегрироваться в свое общество составляет также отдельную цель (п. 229–234).

Несмотря на это, в официальном перечне показателей достижения ЦРТ, действовавшем с 8 сентября 2003 г. до 15 января 2008 г., ни миграция, ни отдельно беженцы не были упомянуты вообще³².

21 декабря 2001 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 56/203 о международной миграции и развитии, в которой призвала систему ООН и другие соответствующие организации продолжать рассматривать вопрос о международной миграции и развитии и оказывать должную поддержку процессам и деятельности в области международной миграции и развития³³.

В следующем документе, уточнившем ЦРТ – Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г.³⁴ – миграция и беженцы также нашли свое место и были удостоены собственных подзаголовков: миграция и развитие (пп. 61-63), вы-

³² Официальный перечень показателей достижения ЦРТ до пересмотра 2007 г. URL: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList2003.htm>.

³³ Международная миграция и развитие. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 2001 г. A/RES/56/203.

³⁴ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16 сентября 2005 г. A/RES/60/1.

нужденные переселенцы (п. 132) и защита беженцев и оказание им помощи (п. 133), соответственно. Однако снова уточненный официальный перечень показателей достижения ЦРТ, введенный в действие с 15 января 2008 г., не включил ни одного слова о миграции³⁵.

В целом к настоящему времени можно считать признанным тот факт, что миграция 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 зарубежными диаспорами, по линии которых также получают финансовую и не только помощь.

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 напряжен-

³⁵ Официальный перечень показателей достижения ЦРТ. URL: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>.

ность, заболевания, – перешло в плоскость диалога о миграции и о достижении с её 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 гг. 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-ой сессии ГА ООН³⁶ 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 процесса 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 людьми³⁷.

³⁶ A/65/203.

³⁷ Подробнее см.: Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development. UNDP, 2009.

Остановимся кратко на взаимосвязи целей развития с миграционными процессами в современном мире. Так, *первая цель* состоит в сокращении наполовину крайней нищеты и голода с 1990 до 2015 гг. Нищета была определена как проживание человека на сумму менее, чем один 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. В этой связи увеличение миграции свидетельствует о снижении уровня бедности.

По данным 2013 г.³⁸, в развивающиеся страны было сделано денежных переводов на сумму в 401 млрд дол. 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 удовлетворение первичных нужд домашних хозяйств, образование, здравоохранение, нужды общин. Увеличение доли денежных переводов в ВВП государства до десяти процентов ведет к сокращению бедности на 3 %. 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 политиче-

³⁸ См.: Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН от 23 июля 2013 г. A/68/190. П. 60.

ской 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 2012 г. по объему денежных переводов лидировали Индия, Китай, Филиппины и Мексика (Франция входила в пятерку крупнейших получателей еще в 2004 г.) – от 11 до 21 млрд дол. США. В процентном отношении к ВВП в лидерах оказались небольшие государства: Таджикистан, Либерия, Кыргызстан, Лесото и Молдова. В 2004 году список таких стран был следующим: Тонга, Молдавия, Лесото, Гаити, Босния и Иордания, – где этот показатель составлял от 20 до 31 % ВВП³⁹.

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, 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.

³⁹ Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН от 18 мая 2006 г. А/60/871. Таблица 11. С. 65; Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН от 23 июля 2013 г. А/68/190. П. 60.

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 шесть 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 сестра⁴⁰.

Подводя промежуточные итоги, можно сказать, что процессы миграции и развития находятся в сложном отношении взаимной зависимости и взаимной обусловленности, что принципиально признается государствами на самом высоком уровне. При этом, взаимный учет проблем миграции и развития нельзя назвать полным и последовательным. Выде-

⁴⁰ См.: Киселева Е.В. Глобальный кодекс ВОЗ по практике международного найма персонала здравоохранения 2010 г.: результаты первого этапа мониторинга // «Актуальные проблемы современного международного права»: материалы XII ежегодной международной научно-практической конференции памяти проф. И.П. Блищенко. Москва, 11–12 апреля 2014 г. / под ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2015.

лим варианты включения миграции в пересмотренную повестку дня в области развития, предлагаемые в настоящее время, в ожидании всемирного саммита, запланированного на первые дни сессии Генеральной Ассамблеи ООН осенью 2015 г.

Согласно точке зрения Питера Сазерленда, Специального представителя Генерального секретаря по миграции, повестка дня на период после 2015 г. должна быть основана на «более полном рассказе о том, как происходит развитие – повествование, которое учитывает сложные вопросы, такие как миграция. В противном случае, повестка дня может потерять свою актуальность»⁴¹. П.Сазерленд также уточняет, что добиться существенного экономического прогресса в будущем будет возможно с превалированием свободного перемещения людей⁴². В то же время, «наиболее вероятным итогом дискуссии по вопросу о повестке дня на период после 2015 г. будет нечто среднее между классической разработкой ЦРТ – конкретных целей для сокращения масштабов крайней нищеты – и повествование устойчивого развития, которое подчеркнет сложную взаимозависимость, например, миграции и изменения климата»⁴³.

Согласно другой точке зрения, высказанной в докладе Группы видных деятелей по программе развития на период после 2015 года, есть несколько способов, с помощью которых миграция может быть интегрирована в повестку для глобального развития на период после 2015 года: во-первых, с позиции определения «цели (goals) – искоренить торговлю людьми; снизить финансовые затраты, связанные с миграцией; увеличить количество стран, готовых включить мигра-

⁴¹ Sutherland P. Migration is development. March 15, 2013. URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/migrants-and-the-post-2015-global-development-agenda-by-peter-sutherland>.

⁴² Там же.

⁴³ Там же.

цию в планы развития; расширить возможности мигрантов для доступа к медицинскому обслуживанию; во-вторых, с позиции определения «заданий» (targets) для достижения целей – сократить уровень торговли людьми на 50 % к 2030 г.; снизить сборы за денежные переводы на 20 % к 2030 г.; снизить стоимость получения виз или паспортов для поездки на 25 % к 2030 г.; убедиться, что более 50 % стран включили миграцию в национальные планы развития к 2030 г.; увеличить охват здоровья мигранты на 50 %; в-третьих, с позиции определения показателей (indicators) – количество жертв торговли людьми; стоимость виз и паспортов; сравнение уровня материнской смертности среди мигрантов и местным населением»⁴⁴.

Глобальная группа по миграции признает, что «человеческие и трудовые права мигрантов остаются недостаточно включенными в национальные, региональные и глобальные планы и программы развития», несмотря на то, что миграция стала глобальным явлением, затрагивающим практически все страны мира⁴⁵. Глобальная группа рекомендует включить миграцию в программу развития ООН на период после 2015 г. тремя способами:

1. «Миграция должна рассматриваться как часть нового глобального партнерства для всестороннего развития – расширенная и обновленная ЦРТ 8. Ни одна из стран не может решить миграционные вопросы в одиночку. Поэтому международное сообщество должно стремиться к прозрачному сотрудничеству и партнерству, направленному на содействие международной миграции, которая является безопасной для мигрантов, происходит в соответствии с верхо-

⁴⁴ Laczko F., Lonnback L.J. Migration and the United Nations post-2015 development agenda. IOM, 2013. P. 14.

⁴⁵ Integrating migration in the post-2015 UN Development Agenda. Position Paper. Global migration group. Б.д. URL: <http://www.globalmigrationgroup.org/sites/default/files/uploads/news/GMG-position-paper-Migration-and-post-2015-Development-Agenda.pdf>.

венством права и международными стандартами и является более выгодным для всех заинтересованных сторон.

2. Признавая многосторонний характер миграции, она должна быть включена в «задания» и показатели, где она оказывает непосредственное воздействие на достижение иных целей в области развития. Например, цели развития в области здравоохранения, образования или сокращения бедности могут включать показатели, относящиеся к упрощению процедур денежных переводов (снижение затрат, использование электронных платежных систем). Также Цели в области образования могут включать показатели включения в политики образования вопросов дискриминации детей и молодежи в контексте миграции, которые зачастую не имеют допуска к получению качественного образования и т.д.

3. Трудовые права и права человека, вопросы благосостояния мигрантов следует решать посредством разбивки показателей. Имеется в виду разделение показателей на те, которые связаны с условиями труда, заработной платой, охраной труда, здравоохранением, социальной защитой; также те, которые связаны с доступом к медицинскому обслуживанию, к образованию; количество лиц, живущих в бедности, включая нелегальных мигрантов и так далее. Это необходимо для отображения опыта решения вопросов миграции, и его использования в будущем»⁴⁶.

17 декабря 2014 г. Верховный комиссар ООН по правам человека приветствовал первый проект Целей устойчивого развития Рабочей группы открытого состава и обобщающий доклад Генерального секретаря ООН⁴⁷, из которых

⁴⁶ Integrating migration in the post-2015 UN Development Agenda. Position Paper. Global migration group. Б.д. URL: <http://www.globalmigrationgroup.org/sites/default/files/uploads/news/GMG-position-paper-Migration-and-post-2015-Development-Agenda.pdf>.

⁴⁷ Заявление Верховного комиссара ООН по правам человека Зейда Раада аль Хусейна на 2-й сессии – Миграция в Повестке дня в области развития после 2015 г., серия заседаний МОМ в Нью-Йорке по вопросам миграции

следует последовательная интеграция вопросов миграции, прежде всего через принцип равенства и недискриминации, в экономическую, социальную и экологическую политику. Цель 8.8. содержит призыв защитить права трудящихся-мигрантов; цель 10.7. предусматривает «содействие упорядоченной, безопасной, регулярной и ответственной миграции» с помощью «спланированной и четко управляемой миграционной политики»; цель 17.1. уделяет особое внимание сбору дезагрегированных данных, в том числе относительно миграционного статуса.

Уже в сентябре 2015 г. государства скажут свое последнее слово относительно целей развития, и мы сможем проанализировать конечные варианты включения в них миграции.

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»⁴⁸.

1.3. Виды миграции. Факторы и интересы

Какой же бывает миграция, в какие группы объединяют мигрантов? Ответ на эти вопросы является отнюдь не умоглядным и теоретическим. По меткому выражению Ф. Дювеля, «в общественных науках типологии – это инструмент развития миграционных теорий. Они предназначаются для того, чтобы помочь лучше понять характер миграци-

«Определение роли миграции в Повестке дня в области развития на период после 2015 года». Нью-Йорк, 17 декабря 2014 г.

⁴⁸ Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН от 18 мая 2006 г. А/60/871. П. 82.

онных процессов... В государственной политике типологии являются инструментом подразделения общей совокупности мигрантов на подгруппы, которые затем могут быть управляемы раздельно»⁴⁹. 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 было бы считать добровольными мигрантов, едущих в другие страны, например, для лечения?

⁴⁹ Дювель Ф. Пространственная мобильность населения: индикаторы, категории, типологии // Методология и методы изучения миграционных процессов / под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. М., 2007.

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, прочее); *по одновременно меняющему жительство количеству мигрантов* (индивидуальная, семейная, массовая). *По характеристике участников миграции* особенно выделяется женская миграция, детская, миграция отдельных этнических групп (особенно яркой является проблема цыган).

Необходимо отметить, что существует и противоположная точка зрения, согласно которой более целесообразным видится отказ от какой бы то ни было категоризации миграции и мигрантов⁵⁰.

В большинстве развитых стран политика в области международной миграции носит комплексный характер и охватывает несколько категорий международных мигрантов, прием которых стал «недискреционной» процедурой⁵¹, 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 Коро-

⁵⁰ См., например: Линде Т. Гуманитарная помощь мигрантам вне зависимости от их статуса – на пути к вневидовому подходу // Международный журнал Красного Креста. 2009. № 875, сентябрь. С. 211–225.

⁵¹ См.: Миграция и развитие. Доклад ГС ООН от 2 августа 2010 г. A/65/203.

левстве, Соединенных Штатах Америки, Финляндии и Японии.

Факторы миграции. Сколь многогранна сама миграция, так разнородны и факторы, её порождающие⁵². Характеризуя 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 к 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, на-

⁵² Подробнее см.: Ивахнюк И. Международная трудовая миграция. М.: Теис, 2005. С. 67–88, особенно 70–75.

личие непопулярных видов работ у собственного населения при высокой оплате их 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 её колониальную империю, с которыми западная страна стремится сохранить привилегированные отношения. Эти факторы оказывают влияние уже не на принятие решение 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, спо-

собах 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).

Кроме обозначенного, необходимо заострить внимание на аксиологических (ценностных) предпосылках международной миграции, а именно – на взаимосвязи ценностей комфорта и семьи, место и значение которых в жизни разных групп людей способствуют развитию социально-экономических предпосылок (международной) миграции.

Очень условно говоря, в обществах, где идёт борьба за выживание, где распространены голод и нищета, люди видят в своем потомстве надежду на заботу в старости. Дети служат своеобразным «вложением в будущее», защитой в предсказуемой ситуации немощи. Каждый берется за любую работу, многодетность рассматривается как стратегическое благо, а не только тактическое бремя. Миграция в подобных обстоятельствах имеет подчиненное значение. Если кто и уезжает, то часто это дети и все с той же целью – прокормить себя и своих родных.

С развитием экономики и благосостояния в обществе всё больше возможностей по защите, обеспечению и обслуживанию на случай старости, нетрудоспособности и т.д. появляется у государства, значение детей в этом контексте снижается. С другой стороны, люди, преодолевающие какую-то ступень экономического неблагополучия, взбирающиеся на следующий уровень благосостояния, стремятся дать своим детям лучшее в материальном смысле, стремятся избавить детей от тяжелого труда и т.п. Отсюда откладывание деторождения и ограничение количества детей в семье. Таким образом, с одной стороны, задаются притязания на определенный уровень бытового комфорта, с другой – ста-

рость, болезнь, немощь рассчитывают не на будущий труд собственных детей, а на государство, возможности которого базируются на отчислениях с зарплаты работающих.

С течением времени, однако, получается, что снижение фертильности ведет к изменению соотношения между работающими и неработающими категориями населения (к старению населения, другими словами), к возможности поддержания социальной деятельности государства (прежде лежавшей на плечах выросших детей) ценой налогового бремени, вызывающего значительное недовольство работающих. На этом этапе логично было бы возвращение к многодетности, снижению зависимости от государства в обеспечении старости, но нет. К этому времени представления о «достойном уровне жизни» зачастую сильно превалируют над готовностью претерпевать тяготы воспитания множества детей, заниматься неквалифицированным трудом и т.п. Миграция именно на этом этапе начинает играть системную роль в обществах комфорта и потребления: собственных усилий для поддержания уровня жизни уже не хватает, зато прорыв в подобное общество привлекает мигрантов, поскольку является тем самым подъемом в уровне благосостояния, который некогда был осуществлен такой же ценой коренным населением.

Именно по аксиологическим причинам невозможен в настоящее время отказ благополучных в экономическом смысле государств от миграции из стран, находящихся на другой ступени экономического и, условно, идеологического развития.

При этом ценностные установки мигрантов (на готовность к тяжелому труду и многодетность) трансформируются очень медленно, что идет на пользу уже принимающему обществу: мигранты занимают непрестижные сектора рынка труда, среднее количество детей по инерции некоторое время превышает показатели аборигенов (а с ними и количественные параметры рабочей силы государства). При этом ценно-

стная интегрированность мигрантов, столь требуемая принимающим обществом, парадоксальным образом является негативной для продолжения вклада мигрантов в экономику принявших их стран. Ведь переориентация на индивидуализм и личные права с ценностей семьи, общины и государства ведет к тем же самым притязаниям на комфорт и отказу от труда во имя чего-либо, кроме личного блага. Таким образом, ценности и миграция оказываются взаимосвязаны в совершенно разных аспектах: востребованности мигрантов в странах глобального Севера, вопросах интеграции в принимающее общество и т.д.

На формирование международно-правового регулирования миграции большое и негативное влияние оказывают **обычно противопоставляемые интересы в сфере миграции**: государств приема и государств происхождения, государства 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)⁵³.

⁵³ См., например: Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН от 18 мая 2006 г. А/60/871. П. 116.

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 происхождения⁵⁴. 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.

⁵⁴ См. подробнее: Международная миграция и развитие. Доклад ГС ООН от 18 мая 2006 г. А/60/871. П. 152-178, 179-195; от 23 июля 2013 г. А/68/190. П. 44-50, 51-64.

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.

1.4. 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 корреляция 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 лич-

ность 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 *«плавильный 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, удастся значительно реже.

Интеграция мигрантов помогает поддержанию устойчивости и спокойствия общества.

В концептуальном ключе можно посмотреть и на испытания, которые предлагают государства мигрантам в качестве одного из условий приобретения гражданства или иного статуса (разрешительного документа)⁵⁵.

Интеграционные тесты для мигрантов становятся всё более широко применяемой практикой. Увеличивается число стран, прибегающих к такой процедуре⁵⁶, всё новые катего-

⁵⁵ См. подробнее: Киселева Е.В. Парадигмы интеграционных испытаний мигрантов за рубежом и в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2015. № 3 (53): в 3 ч. Ч. I. С. 112–115. ISSN 1997-292X. URL: www.gramota.net/materials/3/2015/3-1/26.html.

⁵⁶ Wallace Goodman S. Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion // European University Institute, Florence. Robert Schuman Center for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory. November 2010. URL: <http://eudo-citizenship.eu/docs/7-Naturalisation%20Policies%20in%20Europe.pdf>. P. 16–17.

рии мигрантов подпадают под данное требование⁵⁷. Кроме этого, государства идут по пути усложнения экзаменов для мигрантов, вводя в дополнение к проверке языковых навыков вопросы страноведческого, исторического, правового порядка⁵⁸. С 1 января 2015 г. экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ является обязательным и в России⁵⁹. Согласно изменени-

⁵⁷ Strik T., Luiten M., Oers R. van. Country report 'The Netherlands'. The IN-TEC Project: Integration and Naturalization tests: the new way to European Citizenship. November 2010. Centre for Migration Law. Radboud University Nijmegen, Netherlands.

⁵⁸ См. обзор: Качуровская А., Куколевский А. Испытание бобром // Коммерсант.ru. Власть. 26 ноября 2007 г. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/829223>. Материалы по странам: Агрба Э.Л., Кажаяева О.С. Интеграционный экзамен для мигрантов в Испании: правовые аспекты // Научный вестник Херсонского государственного университета. Серия «Юридические науки». 2014. № 6–2. Т. 4. С. 135–138; Кажаяева О.С., Хлгатын А.Г. Интеграционный экзамен для мигрантов в Германии и Франции // *Legea si Viata*. 2014. № 12/3. С. 56–60. URL: <http://legeasiviata.in.ua/archive/2014/12-3/15.pdf>; Кажаяева О.С., Хлгатын А.Г. Интеграционный экзамен для мигрантов в Чехии: правовые аспекты // Научный вестник Международного гуманитарного университета. Серия «Юриспруденция». 2014. № 11/12; Киселева Е.В., Хлгатын А.Г. Интеграционный экзамен для мигрантов в Великобритании // Научный вестник Ужгородского национального университета. Серия «Право». 2014. № 29. С. 249–252; Кажаяева О.С., Киселева Е.В. Интеграционный экзамен для мигрантов в Нидерландах: некоторые правовые аспекты // Актуальные проблемы современного международного права: материалы XII ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко: в 2 ч. / отв. ред. А. Х. Абашидзе. Москва, 11–12 апреля 2014 г. Ч. II. М.: РУДН, 2015. С. 31–36 и др.

⁵⁹ См., например: Киселева Е.В., Кажаяева О.С. О введении интеграционного экзамена для мигрантов в России: некоторые правовые аспекты // Таджикистан и современный мир. 2014. № 5 (43). С. 104–115; Мосейкина М.Н. Концепция комплексного экзамена по русскому языку, истории и основам законодательства для трудовых мигрантов в РФ как фактор миграционной безопасности России // Таможенная политика и национальная безопасность: мат-лы Международной научно-

ям законодательства о правовом положении иностранных граждан, внесенным в апреле 2014 г., российский комплексный экзамен должны будут проходить претенденты на получение вида на жительство, разрешения на временное проживание, разрешение на работу либо патент.

Для зарубежных стран в настоящее время среди самых актуальных вопросов, касающихся интеграционных тестов, можно выделить три. Во-первых, что проверяет интеграционный экзамен: достигнутый уровень интеграции или потенциал, способность интегрироваться⁶⁰ (адекватны ли тесты в обоих случаях⁶¹)? Во-вторых, испытания для мигрантов – это средство интеграции или иммиграционного контроля? (Становятся громче голоса о правомерности лишь первого, не второго⁶².) В-третьих, все чаще звучат призывы к анализу интеграционных испытаний с позиций дискриминации: не оказывают ли подобные тесты непропорциональное

практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения проф. А.И. Шалтыкова. Алматы: Казахский национальный педагогический университет им. Абая. 2014. С. 344–346.

⁶⁰ См., например: Carens J. The most liberal citizenship test is none at all // How liberal are citizenship tests? / Ed. by R. Bauboeck, C. Joppke. European University Institute Working Paper RSCAS 2010/41. May 2010. P. 19.

⁶¹ Beacco J. – C., Little D., Hedges C. Linguistic integration of adult migrants: Guide to policy development and implementation. Council of Europe, 2014. P. 37; Strik T. Integration tests: helping or hindering integration? Report. Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Netherlands. – Doc. 13361, 4 December 2013. Para. 27-40.

⁶² Strik T. Integration tests: helping or hindering integration? Report. Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Netherlands. – Doc. 13361, 4 December 2013; Integration tests: helping or hindering integration? Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1973 (2014). January 29, 2014; Integration tests: helping or hindering integration? Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Recommendation 2034 (2014). January 29, 2014.

воздействие на отдельные группы людей, умышленно или нет со стороны государства⁶³?

Для России, которая лишь пару лет назад ввела языковое тестирование для отдельных категорий трудовых мигрантов и совершенствует языковые процедуры в отношении претендентов на гражданство⁶⁴, озвучиваемые проблемы, представляется, носят несколько иной характер, хотя на заданные в европейском контексте вопросы тоже отчасти даются ответы. Например: экзамен проверяет уровень, минимум, который государство считает достаточным для начала интеграционных процедур внутри страны. Экзамен – безусловно, это и мера интеграции, и средство иммиграционного контроля, которое рассматривается исключительно с позиций суверенных прав страны отбирать даже краткосрочных мигрантов. Дискриминационный характер как проблема практически не ставится, минимальные процедурные гарантии имеются.

Изменение парадигмы касательно интеграционных тестов для мигрантов в России видится в другом. На уровне государства уже давно констатирована необходимость селек-

⁶³ Integration tests: helping or hindering integration? Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1973 (2014). January 29, 2014. Para. 5; Groenendijk K., Oers R. van. How liberal tests are does not merely depend on their content, but also their effects // How liberal are citizenship tests? / Ed. by R.Bauboeck, C.Joppke. European University Institute Working Paper RSCAS 2010/41. May 2010. P. 9-10; Orgad L. Five liberal concerns about citizenship tests // How liberal are citizenship tests? / Ed. by R.Bauboeck, C.Joppke. European University Institute Working Paper RSCAS 2010/41. May 2010. P. 22.

⁶⁴ Должикова А.В. Особенности правового регулирования проведения лингводидактического тестирования и интеграционного экзамена для иностранных граждан в РФ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2014. № 11. Ч. 1. С. 75–81; Должикова А.В., Киселева Е.В. Правовое и методическое обеспечение интеграционного экзамена для иностранных граждан в РФ // Вестник Таджикского национального университета. 2015. № 3/1(158). С. 39–43 и др.

тивной иммиграционной политики⁶⁵, но только с принятием 13 июня 2012 г. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года стала проводиться целенаправленная деятельность в этом отношении⁶⁶. С учетом изменения контингента трудовых мигрантов, прибывающих в Россию последние 5-10 лет в сравнении с первым десятилетием независимости в пользу гораздо менее грамотных и гораздо более далеких от россиян по традициям, верованиям и укладу жизни⁶⁷ специалисты в области тестирования по русскому языку как иностранному высказывают озабоченность о реальности прохождения интеграционного экзамена нынешним «средним» мигрантом. Ставится вопрос о том, можем ли мы всё равно говорить о безвозвратном, как минимум, в среднесрочной перспективе изменении парадигмы иммиграционного регулирования в России на избирательную, соответствующую позиционированию страны как иммиграционно привлекательной державы, деятельно заботящейся о перспективах своего социально-экономического развития.

⁶⁵ Основные проблемы легализации миграционной трудовой деятельности // Аналитический вестник Аппарата Государственной Думы РФ. Вып. 4. Законодательное обеспечение миграционной политики РФ. М., 2004. Серия: Оборона и безопасность. URL: <http://pda.iam.duma.gov.ru/node/2/4595/16127> (дата обращения 2014-11-02).

⁶⁶ Киселева Е.В., Кажаяева О.С. Правовой модуль интеграционного экзамена для мигрантов в свете национальной и миграционной политики РФ // Закон и право. 2014. № 11.

⁶⁷ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.). П. 9.

1.5. Статистика международной миграции. Формирование фактологической базы

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 неудачным⁶⁸.

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.

⁶⁸ См. подробнее: Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция. М.: Теис, 2005. С. 11–12.

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 ежедневное 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 места жительства и находящуюся за пределами его обычной среды, на срок, не превышающий 12 месяцев, 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 на-

циональные 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 место жительства. *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 настоящее время (с 14 октября 2014 г.) действует шестая редакция соответствующего постановления Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94. На 20 мая 2015 г. на рассмотрении находится Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о государственной системе миграционного и регистрационного учета, а также оформления, изготовления и контроля обращения идентификационных документов и документов, удостоверяющих личность – ГС «МИР»». Таким образом планируется объединить госу-

дарственную информационную систему миграционного учета с государственной системой изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

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).

Если поставить вопрос статистики в проблемный и концептуальный контекст, то формирование **фактологической базы**, т.е. подкрепленных фактическими данными знаний о различных характеристиках миграции (ее масштабах, направлениях и проч.), предстанет сложностью глобального масштаба в международно-правовом регулировании миграции в целом. Ведь начальной стадией создания любого договора, как известно, является договорная инициатива, идея желательности и возможности урегулировать международно-правовыми средствами какой-либо вопрос. Количественные показатели, с этих позиций, выступают аргументом весьма значимым. При наличии достоверных данных государства имеют предпосылки к созданию адекватных жизни договоров. При отсутствии данных или при их искажении международно-правовые инструменты или не создаются, или являются неэффективными.

На необходимость и важность надлежащего сбора данных обратили внимание еще на Каирской встрече по народонаселению и развитию 1994 г., в итоговом документе которой было отмечено, что «правительства в сотрудничестве с международными и неправительственными организациями и научно-исследовательскими институтами должны поддерживать процесс сбора данных о потоках и группах международных мигрантов и о факторах, вызывающих миграцию, и осуществление контроля за международной миграцией» (п. 10.8 Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию).

За 20 лет, прошедших с проведения этого мероприятия, многое было сделано в наращивании знаний фактов о миграции, однако эти знания распределены и собираются крайне неравномерно по странам и регионам. Логично, что страны Севера, обладающие более значительными ресурсами для любой статистики, преуспели несравнимо больше стран Юга. Вот как охарактеризована проблема в последнем на 10 апреля 2015 г. докладе Генерального секретаря о международной миграции и развитии⁶⁹, приведем три цитаты. «Доступность своевременных, достоверных и точных данных является необходимым условием для проведения научно-обоснованных обсуждений, разработки политики и мониторинга. Многие страны обладают недостаточными возможностями для подготовки базовых данных о количестве мигрантов и миграционных потоках или для проведения важного с точки зрения политики анализа путей и средств получения выгоды от миграции для отдельных лиц, общин и обществ. В результате проведенной недавно оценки имеющихся данных по миграции в десяти развивающихся странах было установлено, что различные национальные учреждения обладают значительным количеством источников соответст-

⁶⁹ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 30 июля 2014 г. A/69/207.

вующих данных, однако зачастую эти данные не рассматриваются как один из ресурсов для разработки национальной политики и планов, и не обеспечивается их использование, анализ и распространение на систематической основе /сноска опущена – Е.К./ Во многих случаях отсутствуют свидетельства, касающиеся связей между внутренней и международной миграцией» (п. 65).

«Хотя переписи населения по-прежнему являются основным источником получения сопоставимых на международном уровне данных о численности и характеристиках международных мигрантов, использовать их все еще затруднительно в связи с задержками в обработке и распространении таблиц с их данными. По состоянию на 1 января 2014 г. известно, что в рамках цикла переписей 2010 г., который начался в 2005 г. и закончится в 2014 г., 130 стран и районов включили соответствующие вопросы относительно населения, родившегося за границей. Однако на эту дату лишь 61 из этих стран и районов (47 процентов) представила данные об общей численности населения, родившегося за границей, и лишь 42 из них (32 процента) представили данные о некоренном населении в разбивке по стране рождения. В последние годы лишь небольшое число развивающихся стран представляли Статистическому отделу Организации Объединенных Наций статистические данные об измерении миграционных потоков на основе сведений, полученных из административных источников» (п. 66).

«В целях укрепления фактологической базы по вопросам международной миграции учреждения Группы по проблемам глобальной миграции осуществляли инвестиции в деятельность по сбору данных, методологическую работу над показателями, развитие потенциала, обмен знаниями, обследования и научные исследования. База данных по вопросам глобальной миграции, которую ведет Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, про-

должает обновляться, и ее материалы будут использоваться для будущего пересмотра оценок глобальной численности мигрантов в разбивке по возрасту, полу и стране рождения. В сотрудничестве с ЮНИСЕФ Отдел народонаселения подготовил в 2014 г. издание общего набора показателей, охватывающего 232 страны и района и дополняющего данные миграционных бюллетеней Глобального форума по миграции и развитию. Другие подразделения Глобального форума также продолжают пополнять фактологическую базу по вопросам глобальной миграции. Так, УНП ООН провело сбор данных для Общего доклада о торговле людьми 2014 г. 16 и расширило свою базу данных о правовой практике в области торговли людьми, а Международная организация по миграции начала отслеживать количество смертей мигрантов в приграничных районах и приступила к соответствующему научному исследованию. Во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ 2013/14 г.: достижение равенства для всех /ссылка опущена – Е.К./, опубликованном ЮНЕСКО в начале 2014 г., было установлено, что дети-мигранты, учащиеся в средней школе в развитых странах, отстают от учащихся из числа местных уроженцев по показателям, касающимся чтения» (п. 68).

Какие выводы можно сделать из приведенных трех абзацев? Работа движется, но разрыв в результате (получении данных) не уменьшается, если не увеличивается. Характерным является также и то, что отсутствует сопоставительная информация по институциональным возможностям и потребностям: какие государства какие данные собирают, а какие – нет. Конкретная информация о налаживании потенциала по сбору данных также не является общедоступной (каким государствами кем и какая помощь была оказана в наращивании возможностей по ведению и расширению статистики миграции).

Таким образом, уже само наличие данных о миграции является политическим аргументом, влияющим на создание

инструментов и механизмов международно-правового регулирования миграции. Однако даже при наличии данных требуется определенный профессионализм в их оценке. Завершим примером. При использовании абсолютных и относительных данных о миграции следует быть предельно внимательными, поскольку как первые, так и вторые способны ввести в заблуждение, не являясь неверными. Напомним уже приведенные цифры. По данным всемирного доклада о миграции МОМ 2010 г.⁷⁰ количество мигрантов в Европе и Азии примерно одинаково: 69,8 млн 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? Какие способы классификации миграции вы можете назвать?
3. В чем ныне признается связь между международной миграцией и развитием?
4. Противостояние интересов каких субъектов имеет международно-правовые последствия? В чем выражаются эти последствия?
5. Как связаны вопросы безопасности и международной миграции?

⁷⁰ См.: World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change. IOM, 2010.

6. Что понимается под интеграцией международных мигрантов?

7. В чем состоят международно-правовые основы статистики международной миграции? Каково международно-правовое значение фактологической базы миграции?

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. В чем сходства и различия влияния предыдущего и только закончившегося кризисов на международно-правовое регулирование миграции? В чем причина различных последствий мирового финансового кризиса для развитых и развивающихся государств в области миграции и ее международно-правового регулирования?

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

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

российское законодательство или законодательство страны своего гражданства, касающееся статистики международной миграции, рекомендациям ООН в этой сфере.

Казусы

1. Референдум в Западной Сахаре.
2. Независимость Косово как следствие изменения состава населения в XX веке.
3. Техас: мексиканский или американский?

Ключевые слова: миграция, международная миграция, распределение мигрантов по странам, международная миграция и развитие, классификации миграции, миграция и безопасность, интеграция международных мигрантов, статистика международной миграции.

Справочные материалы

1. Глоссарий терминов в области миграции / отв. ред. Р. Перрушу. Женева: Международная организация по миграции, 2005.
2. Доклады Генерального Секретаря ООН о международной миграции и развитии, 1997–2014.
3. Рекомендации по статистике международной миграции, 1998.

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. Глущенко Г.И., Пономарев В.А. Миграция и развитие. М.: Экономика, 2009.

3. Евтушенко В.И. Международно-правовое регулирование миграционных процессов: учебное пособие. Белгород, 2013.

4. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: Уч. пособие. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.

5. Киселева Е.В. Место миграции в Целях развития тысячелетия // Закон и право. 2014. № 6. С. 99–101.

6. Киселева Е.В. Парадигмы интеграционных испытаний мигрантов за рубежом и в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2015. № 3 (53): в 3 ч. Ч. I. С. 112–115.

7. Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения. М., 1975.

8. Foundations of International Migration Law. Ed. by V. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012.

9. Ghosh B. The Global Economic Crisis and Migration: Where We Go from Here? IOM, 2010.

10. International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / ed. by Cholewinski R., Perruchoud R., MacDonald E. T.M.C. Asser Press, 2007.

11. World Migration Report 2011: Communicating Effectively about Migration. IOM, 2011.

12. World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration. IOM, 2005.

13. 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. Место миграции в повестке дня сотрудничества государств на период после 2015 г.

3. Мировой финансовый кризис и миграция: правовые последствия (или правовые последствия для развивающихся и развитых государств; или правовые последствия для государств происхождения и приема мигрантов).

4. Влияние традиционно противопоставляемых интересов различных групп государств на становление международно-правового регулирования миграции.

5. Международно-правовые основы и значение сбора, анализа и распространения данных о миграции Организацией Объединенных наций.

6. Международно-правовые основы и значение деятельности Статистической комиссии ООН.

7. Международно-правовые основы и значение сбора, анализа и распространения данных о миграции региональными организациями.

8. Законодательство России об учете в сфере миграции и международное право.

9. Защита прав человека мигрантов и интеграционные испытания: международно-правовые вопросы соотношения.

10. Миграция и целостность государственной территории: международно-правовые аспекты.

ГЛАВА 2

ИСТОЧНИКИ 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. 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 власти⁷¹. В современный период снова имеет место

⁷¹ 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 Екатерина. 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

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 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. Свой отпечаток накладывают и правозащитные обязательства государств.

2.1. Место правового регулирования миграции в системе права

Относительно места международно-правового регулирования миграции в системе современного международного права существуют разные точки зрения⁷²: от признания существования международного миграционного права в ка-

of conference. Odessa, 24-25 September 2010. С. 83; Киселева Е.В. Особенности правового регулирования вопросов въезда на территорию государства // Киселева Е.В. Международно-правовые предпосылки установления безвизового режима между Россией и ЕС: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 21–66.

⁷² См. обзор, включенный в работу: Кажаяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М.: РУДН, 2014. С. 78–86.

честве самостоятельной отрасли права⁷³ через умалчивание этого концептуального вопроса⁷⁴ к признанию международно-правового регулирования миграции комплексным правовым образованием⁷⁵. Зарубежная наука международно-правового регулирования миграции следует в том же ключе, достаточно осторожно подходя к обозначению системности международно-правового регулирования миграции и его места в системе международного публичного права⁷⁶. Хотя термин «международное миграционное право» используется весьма широко, раскрывается он как правило отнюдь не через понятие отрасли, но скорее через признание сложного сочетания норм различных отраслей международного права применительно к миграции.

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

⁷³ См., например: 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).

⁷⁴ См., например: Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: учебное пособие. М.: Изд-во РГСУ, Академический проект, 2007. С. 236–238.

⁷⁵ См., например: Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2008. С. 1–10.

⁷⁶ См., например: Glossary on Migration. International Migration Law. IOM, 2004. P. 33; Section 1.6. Topic two. International Migration Law // Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners. Vol. One. Migration Managements Foundations. IOM, 2004; Alexander Aleinikoff T. International legal norms on migration: substance without architecture // International Migration Law. Developing Paradigms and Key Challenges / ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. The Hague: TMC Asser Press, 2007. P. 467–480; Foundations of International Migration Law / ed. by B. Opekin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012. P. 1–10, 56–92, 441 и др.

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 обособления⁷⁷. 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 перемещения⁷⁸), как например: по поводу закрепления права на свободу передвижения, по поводу установления и реализации условий допуска лиц на территорию государств⁷⁹, по поводу правового статуса лиц на территории государства, не являющегося государством его гражданства, по поводу высылки лиц, утративших право на законное пребывание в стране и т.д.

⁷⁷ См., например: Фельдман Д.И. Система международного права. Казань: Издательство Казанского университета, 1983. С. 46; 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.

⁷⁸ См.: п. 4.2.2. Лица, перемещенные внутри страны, настоящего пособия.

⁷⁹ См., например: Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза, Сочи, 25 мая 2006 г.

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*.

Два правовых начала, пронизывающих всё международно-правовое регулирование миграции, помимо обозначенных выше, это правозащитный подход к миграции и концепция развития. Если применительно к *правозащитному подходу* отмечается⁸⁰, что он применим ко всем формам миграции, ко всем ее стадиям и всем затронутым сторонам, преобразует деятельность государств из основанной на доброй воле в юридические обязательства по вопросам мигра-

⁸⁰ См.: Поощрение и защита прав человека, включая пути и способы поощрения прав человека мигрантов. Доклад Генерального секретаря от 9 августа 2013 г. A/68/292. П. 9-13.

ции, то *концепция развития* является тем "зонтом", под которым обсуждается миграция в целом (в отличие от взаимодействия государств по отдельным вопросам, которое имеет место давно и устоялось в гораздо большей степени).

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 имела место в 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.

2.2. 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 правового 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 (в Африке) – 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 нею, 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 проживанию⁸¹ и Рамочное решение Совета 2002/946/ЈНА от 28 ноября 2002 г. об усилении правовой основы для предотвращения содействия несанкционированному въезду, транзиту и проживанию⁸², принятые в рамках Европейского Союза; Соглашение государств-участников СНГ в борьбе с незаконной 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 в экономическом, а не правозащитном смысле, 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 охва-

⁸¹ OJ L 328/17, 5.12.2002.

⁸² OJ L 328/1, 5.12.2002.

тываются 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, *mutatis mutandi*, 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 миграция⁸³.

Б.Гош выделяет три сферы нормативного сотрудничества государств:

- (1) свобода передвижения;
- (2) защита прав мигрантов и развитие их благосостояния;

⁸³ Section 1.2. Topic One. A Model for Comprehensive Migration Management // Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners. Vol. One. Migration Managements Foundations. IOM, 2004.

(3) меры борьбы и профилактики в части борьбы с торговлей людьми и иными формами незаконной миграции⁸⁴.

В докладе Генерального секретаря ООН⁸⁵ к нормативным основам сотрудничества государств по вопросам международной миграции отнесены международные обязательства государств по защите прав человека, выработанные ООН, по защите прав трудящихся-мигрантов, принятые МОТ; по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов; по вопросам защиты беженцев. Отдельно отмечены Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., режим ВТО относительно предоставления услуг (способ 4) и "мягкое право", связанное с проблемами развития.

В монументальном труде европейских специалистов по международно-правовому регулированию миграции⁸⁶ дается очерк обо всех видах источников международного права, применимых к миграции, и среди международных договоров выделяются следующие группы (по отраслям действующего международного права): международное право прав человека; право беженцев; трудовое право; торговое право; морское и воздушное право; уголовное право; консульское и дипломатическое право.

Очевидно, что разработка темы источников международно-правового регулирования миграции далека от завершения.

⁸⁴ Ghosh B. Managing migration: Interstate cooperation at the global level. Is the emergence of a new paradigm of partnership around the corner? // Interstate cooperation and migration. Berne initiative studies. IOM, 2005. P. 113–117.

⁸⁵ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. A/60/871. П. 283–290.

⁸⁶ Chetail V. Sources of international migration law // Foundations of International Migration Law / ed. by B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012. P. 56–92.

2.3. 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). Исключение составляют специальные нормы региональных международных организаций, предоставляющих лицам субсидиарное гражданство организации, примером чего может служить Европейский Союз.

Документы, удостоверяющие личность в международно-правовой сфере, именуется проездными документами (от англ. *travel documents*). Другим вариантом перевода является «документ для поездок за границу»), ибо главным их назначением является опосредование пересечения государст-

венных границ⁸⁷. 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.

Наиболее распространенным видом проездных документов является *паспорт*. Этимологическое значение слова «паспорт» состоит в разрешении на проезд через порт или ворота (от франц. *port* или *porte*, соответственно)⁸⁸, а в целом представляет собой «документ, свидетельствующий личность предъявителя, право на отлучку из постоянного местожительства или на выезд за границу»⁸⁹. 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»⁹⁰; «документ, удостоверяющий личность, который требуется государством от въезжающих на его территорию иностранцев»⁹¹.

Виды паспортов, выдаваемых в том или ином государстве зависят от положений внутреннего законодательства,

⁸⁷ См.: Lloyd M. The passport: The history of man's most travelled document. Stroud, UK: Sutton Publishing, 2003. P. 29.

⁸⁸ См.: Lloyd M. The passport: The history of man's most travelled document. Stroud, UK: Sutton Publishing, 2003. P. 26.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Salter M.B. Rights of passage: The passport in international relations. London: Boulder, Lynne Rienner publishers, 2003. P. 101.

⁹¹ Goodwin-Gill G.S. International law and the movement of persons between states. Oxford: Oxford University Press, 1978. P. 25.

в большинстве государств предусматривается, как минимум два вида паспортов: обычные и дипломатические⁹². Но существуют и другие: служебные, официальные, коллективные и т.д.

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 внутригосударственную сферу правового регулирования⁹³. «Возвратимость» связана с обязанностью государств принимать назад собственных граждан⁹⁴ и значением паспорта для определения гражданства⁹⁵.

Международное право и законодательство многих государств не признают паспорт в качестве исчерпывающего подтверждения гражданства⁹⁶. 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,

⁹² 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.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Ibid. P. 815.

опровержимой презумпцией гражданства выдавшего паспорт государства⁹⁷.

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 них⁹⁸. Когда же правительства пришли к выводу о невозможности отмены паспортов даже и в будущем, сотрудничество государств сконцентрировалось на проблемах стандартизации этих документов⁹⁹.

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 организацией¹⁰⁰, а также региональными и межрегиональными организациями, как напри-

⁹⁷ 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.

⁹⁸ О различных мероприятиях, предпринятых с целью отмены паспортов, в рамках Лиги Наций и Организации Объединенных Наций см.: Salter M.B. *Rights of passage: The passport in international relations*. London: Boulder, Lynne Rienner publishers, 2003. P. 78–86; Turack D.C. Freedom of movement and the international regime of passports // *Osgoode Hall Journal*. № 6. 1968. P. 230–251; Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. 1973–1974. Vol. 4. P. 10.

⁹⁹ См.: History – The League of Nations // <<http://mrdt.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*, No. 6, 1968. P. 246 (отмечен 1963 г.).

¹⁰⁰ См.: Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. 1973–1974. Vol. 4. P. 12–20.

мер, Организацией экономического сотрудничества и развития¹⁰¹.

Центральная роль в разработке стандартов надежности паспортов принадлежит в настоящее время Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Компетенция ИКАО в данной сфере основывается на Чикагской конвенции 1944 г.¹⁰², 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: ... j) таможенных и иммиграционных правил; ... и таких других вопросов, касающихся безопасности, регулярности и надежности воздушной навигации, необходимость в которых может время от времени возникать». В главе IV «Мероприятия по содействию международной навигации» содержится статья 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 задер-

¹⁰¹ См.: Turack D.C. Op. cit. P. 34.

¹⁰² 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.

жек воздушных судов, экипажей, пассажиров и груза, в особенности при применении иммиграционных, карантинных, таможенных и выпускных законов», а также статья 23 о таможенных и иммиграционных процедурах: «Каждое Договаривающееся Государство предусматривает постольку, поскольку оно может счесть это осуществимым, приведение таможенных и 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 машиносчитываемые документы с оптически распознаваемыми символами и деталиные их спецификации.

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

В настоящее время Документ 9303 публикуется в трех частях (пяти томах)¹⁰³ с приложением¹⁰⁴: часть 1 посвящена

¹⁰³ См. официальные страницы ИКАО, посвященные документу 9303: URL: <http://www.icao.int/Security/mrtd/pages/Document9303.aspx>; <http://www.icao.int/publications/pages/publication.aspx?docnum=9303> (дата обращения 2015-01-13).

машиносчитываемым документам (в двух томах; действует в редакции 2006 г., 6-е изд.; по данным на 10 апреля 2015 г. в 2015 г. планируется выпуск 7-го изд.), часть 2 о машиносчитываемых визах (редакция 2005 г., 3-е изд.) и часть 3 о машиносчитываемых официальных проездных документах (в двух томах; 3-е издание от 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»¹⁰⁵.

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.¹⁰⁶, таким образом чтобы с 25 ноября 2015 г. паспорта, не являющиеся машиносчитываемыми, вышли из употребления. На 10 апреля 2015 г. эта задача представляется не достижимой в полном объеме.

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. Паспорта предыдущего поколения потенциально могут не приниматься при пересечении границ государств после 25 ноября 2015 года, т.е. человек, соответствующий всем остальным критериям допуска в страну, не бу-

¹⁰⁴ URL: [http://www.icao.int/Security/mrtd/Downloads/Supplements%20to%20Doc%209303/Supplement%20to%20ICAO%20Doc%209303 %20-%20Release_14.pdf](http://www.icao.int/Security/mrtd/Downloads/Supplements%20to%20Doc%209303/Supplement%20to%20ICAO%20Doc%209303%20-%20Release_14.pdf).

¹⁰⁵ См.: К 2010 году во всем мире будут выдаваться машиносчитываемые паспорта. Монреаль, 11 июля 2005 г. // ИКАО: сообщение для печати. Срочный выпуск РЮ 07/05. С. 1.

¹⁰⁶ На 2005 г. это делают 110 государств // Там же.

дет допущен в пункт своего назначения, если его паспорт после обозначенной даты не будет соответствовать требованиям к машиносчитываемым документам.

В настоящее время речь идет о новом поколении паспортов – паспортах с электронным носителем информации, так называемые паспорта с использованием биометрических данных. Идентификация по биометрическим данным имеет свои неоспоримые преимущества: возможность установления личности при утрате документов, большая защита от подделок и незаконного использования, ускорение прохождения проверок на границе. На 2013 г., из тех государств, которые выдают машиносчитываемые паспорта по стандарту ИКАО, порядка 100 государств перешли на формат электронного паспорта, позволяющего осуществлять биометрическую идентификацию¹⁰⁷. Никаких официальных сроков повсеместного введения таких паспортов на 10 апреля 2015 г. не установлено. Однако для полноценного использования биометрических удостоверений личности только паспортов недостаточно, должно быть еще оборудование, способное считывать информацию с паспорта. Количество государств, имеющих таковое, невелико – 23 государства¹⁰⁸.

Контрольные вопросы

1. Какие этапы можно выделить в формировании современного международно-правового регулирования миграции? Что характерно для современного международно-правового регулирования миграции?

¹⁰⁷ History of the ePassport. Government of Canada. 2014-05-13. URL: <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=847679>. Более подробно см. главу 5 настоящего пособия.

¹⁰⁸ Балуева т. Паспорта разные, стандарты – общие // Водяной знак. 2014. № 1 (105) февраль.

2. Как можно определить место международно-правового регулирования миграции в системе международного публичного права?

3. Каковы основные принципы международно-правового регулирования миграции?

4. Из каких групп источников складывается нормативная база международно-правового регулирования миграции?

5. Как определяется гражданство в международном праве? Каково его значение для международно-правового регулирования миграции?

6. Какие документы дают право на въезд в иностранное государство? В чем заключается роль ИКАО в стандартизации проездных документов?

7. Что такое паспорт и каково его значение для международно-правового регулирования миграции?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Согласны ли вы с выделением таких этапов развития международно-правового регулирования миграции? Какие альтернативные варианты возможны? Примеры каких организаций подтверждают, что именно интеграционные объединения становятся сейчас основными субъектами, устанавливающими правила въезда на территорию государств?

2. Можно ли утверждать о формировании международного миграционного права как отрасли современного международного права? Аргументируйте свой ответ.

3. Какие аспекты регулирования миграции получили наибольшее развитие в международном праве на сегодняшний день? Каковы перспективы усиления роли международного права в других вопросах?

4. Какие правовые проблемы, связанные с миграцией населения, эффективнее всего регулируются государствами на региональном уровне? Какие правовые проблемы, связан-

ные с миграцией населения, эффективнее всего регулируются государствами на двустороннем уровне?

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

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

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

Казус

Хадж и три поколения документов, удостоверяющих личность: позиция Саудовской Аравии по проездным документам

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

Справочные материалы

1. Доклады Генерального Секретаря ООН о международной миграции и развитии, 1997–2014.

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

Основная литература

1. Евтушенко В.И. Международно-правовое регулирование миграционных процессов: учебное пособие. Белгород, 2013.
2. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: учебное пособие. 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. Киселева Е.В. Двойное измерение системности международно-правового регулирования миграции // Закон и право. 2014. № 5. С. 110–112.
5. Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. М.: РУДН, 2012. – 398 с.
6. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Контракт, 2008.
7. Цапенко И. Управление миграцией. Опыт развитых стран. М.: Академия, 2009. Серия: Монографические исследования: миграция населения.
8. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М.: Вако, 2014.
9. Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners. Vol. 1. IOM, 2004. (доступно он-лайн)
10. Foundations of International Migration Law. Ed. by B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012.
11. Goodwin-Gill G.S. International law and the movement of persons between states. Oxford: Oxford University Press, 1978.

12. International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002.
13. International Migration Law. Developing Paradigms and Key Challenges / ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. The Hague: TMC Asser Press, 2007.
14. Migration and international legal norms / ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. The Hague: Asser Press, 2003.
15. Plender R. International migration law. Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
16. Research Handbook on International Law and Migration / ed. by V.Chetail, C.Bauloz. Padstow: Elgar, 2014.
17. 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 Диалогов высокого уровня по вопросам международной миграции и развития 2006 и 2013 гг. на формирование международно-правового регулирования миграции.
5. Международно-правовое регулирование миграции: межотраслевой комплекс или самостоятельная отрасль международного права?
6. Общие и специальные принципы международно-правового регулирования миграции.
7. Система источников международно-правового регулирования миграции: подходы, варианты, значение.

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

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

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

ГЛАВА 3 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. Это было признано на уровне ООН в записке Генерального секретаря ООН в адрес Генеральной Ассамблеи ООН, препровождающей Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов¹⁰⁹.

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.

¹⁰⁹ Права человека мигрантов. Записка Генерального секретаря ООН от 7 августа 2013 г. A/68/283. Особенно п. 93-120.

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 Объединенных Наций, действуют более 25 главных и вспомогательных органов, пять специализированных учреждений, программы, фонды и др., а также не связанные с ней организации¹¹⁰.

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, лица, перемещенные внутри страны, гендерные вопросы и вопро-

¹¹⁰ См. четырехсотстраничный обзор о деятельности организаций системы ООН в сфере миграции: *International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System* / ed. by I. Omelaniuk, K. Popp, A. Sheldon. Coordinated by UNFPA and IOM. 2013.

сы 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 Экономической 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 лицами, перемещенными внутри страны, 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 Союз*¹¹¹

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.

Создание ОАЕ стало шагом вперед на пути африканской интеграции, в том числе, 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 но-

¹¹¹ Данный параграф написан в соавторстве с А.С. Головановым.

вой 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, Панафриканского 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)¹¹². 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 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 Африке¹¹³, 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 имму-

¹¹² 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.

¹¹³ Resolution (regulation) on establishment of a strategic framework for a policy of migration in Africa. CM/Dec.34 (LXXIV)

нодефицита. Проблема «утечки умов» в африканских странах получила в резолюции двоякое 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 внутрорегионального 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 субрегиональную 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 договорились о создании регионального 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 АС¹¹⁴. 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 Банжуле в 2006 г. была принята общая позиция африканских стран по вопросам миграции и развития¹¹⁵ 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 АС¹¹⁶. Комиссии АС было поручено разработать план имплементации положений, содержащихся в этой декларации. По итогам министерской конференции был также раз-

¹¹⁴ Decision on the draft Migration policy framework for Africa. DOC. EX.CL/276 (IX).

¹¹⁵ Decision on African common position on migration and development. DOC. EX.CL/277 (IX).

¹¹⁶ Подробнее см.: Decision on Africa-EU Ministerial Conference on Migration and Development Doc. EX.CL/313 (X).

работан совместный план АС и ЕС по борьбе с торговлей людьми, в особенности, женщинами и детьми¹¹⁷. 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 Африке¹¹⁸. Символическим началом реализации стратегии стало введение дипломатических и служебных паспортов АС, причем, в целях оперативной реализации этого решения, его исполнение было решено не увязывать с началом установления свободы передвижения в Африке.

На саммите Африканского Союза, состоявшемся в Эфиопии в 2012 г., были приняты решение¹¹⁹ и декларация¹²⁰ 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 ВАС, 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. Окончательное соглашение ожидается 10 июня 2015 г. на

¹¹⁷ Decision on the Africa-EU Plan of Action on Trafficking in Human Beings Especially Women and Children – Doc. EX.CL/313 (X).

¹¹⁸ Decision on the Implementation of the Agenda of the African Union on Free Movement in Africa – Doc. EX.CL/341 (XI).

¹¹⁹ Decision on boosting intra-african trade and tracking the Continental free trade area. Doc. EX.CL/700(XX).

¹²⁰ Declaration on boosting intra-african trade and the establishment of a Continental free trade area. Doc. EX.CL/700(XX).

саммите глав государств ВАС, КОМЕСА и САДК в Египте¹²¹.

В мае 2013 г., когда на континенте отмечалось пятидесятилетие ОАЕ / АС, была принята «Повестка дня 2063», которая представляет собой подход к стратегическому использованию «всех возможностей, имеющихся в кратко- и среднесрочной перспективе для обеспечения позитивной социальноэкономической трансформации в течение следующих 50 лет»¹²². В третьем издании этого документа «Африка, которую мы хотим»¹²³, миграция нашла свое отражение в призыве к действию относительно введения африканского паспорта и отмене визовых требований для всех граждан африканских стран всеми африканскими странами к 2018 г. (подп. 1 п. 71 Повестки) и стремлении к единству континента как включающему, среди прочего, свободу передвижения людей (п. 72). Среди мероприятий, проведенных в развитие отмеченных положений, можно назвать круглый стол по вопросам внутрирегиональной миграции и мобильности трудовых ресурсов в Африке, состоявшийся 24–26 марта 2015 г. в Кигали (Руанда) и собравший около 90 участников от региональных экономических сообществ, африканских стран, международных организаций (МОМ, МОТ и др.), гражданского общества и научных кругов¹²⁴. Рекомендации, принятые по итогам встречи, предназначены для передачи на рассмотре-

¹²¹ Prosper Ndlovu. Tripartite Free Trade breakthrough // Chronicle (Zimbabwe). 10 April 2015. URL: <http://www.chronicle.co.zw/tripartite-free-trade-breakthrough/>.

¹²² Agenda 2063. Vision and Priorities. URL: <http://agenda2063.au.int/en/vision>.

¹²³ Agenda 2-63. The Africa we want. 3rd ed., January 2015. Popular version. URL: http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/01_Agenda2063_popular_version_ENGs.pdf.

¹²⁴ См.: Roundtable on intra-regional migration and labour mobility within Africa. Joint media release. 31 March, 2015. URL: <http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/Media%20Release%20Kigali1.pdf>.

ние Специализированного технического комитета АС по вопросам социального развития, труда и занятости в апреле 2015 г. Они касаются вопросов потенциала миграции в достижении целей развития, ратификации и имплементации международных договоров по вопросам свободы передвижения, миграции женщин и др.

Многочисленные упоминания миграции включены также в Декларацию Ассамблеи АС о занятости, искоренении нищеты, инклюзивном развитии в Африке от 31 января 2015 г.¹²⁵, где вопросы трудовой миграции и региональной экономической интеграции составили одну из шести ключевых приоритетных сфер (п. 5 Декларации).

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 человек), Восточную Африку и Африканский Рог (5,5 млн), Западную (0,7 млн), Южную (0,3 млн) и Северную Африку (0,1 млн). Общее количество беженцев и внутренне перемещенных лиц по итогам 2011 г., в соответствии с данными УВКБ ООН, составило 34 млн человек¹²⁶.

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 Африканского рога засуха и голод в 2011 г., совместно с двадца-

¹²⁵ DECLARATION ON EMPLOYMENT, POVERTY ERADICATION, INCLUSIVE DEVELOPMENT IN AFRICA Doc. Assembly/AU/20(XXIV). URL: [http://summits.au.int/en/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20546%20-%20568%20\(XXIV\)%20_E.pdf](http://summits.au.int/en/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20546%20-%20568%20(XXIV)%20_E.pdf).

¹²⁶ Подробнее см.: UNHCR Global Appeal 2012-2013 – Populations of concern to UNHCR. URL: www.unhcr.org/4ec230f516.html

тилетним вооруженным конфликтом в Сомали, затронули 14 млн человек 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 происхождение¹²⁷.

«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»¹²⁸.

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,

¹²⁷ Подробнее см.: 2012 Regional Operations Profile – Africa. United Nations High Commissioner for Refugees. URL: www.unhcr.org/pages/4a02d7fd6.html

¹²⁸ 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 счёт 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 23 октября 2009 г. и вступившую в силу 6 декабря 2012 г. (22 участника на 28 января 2014 г.)¹²⁹.

По итогам специального саммита АС по беженцам, репатриантам, внутренне перемещенным лицам в Африке, состоявшегося в Кампале (Уганда, 2009 г.), где была принята

¹²⁹ African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa. Kampala, 23 October, 2009. URL: http://au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_UNION_CONVENTION_FOR_THE_PROTECTION_AND_ASSISTANCE_OF_INTERNALLY_DISPLACED_PERSONS_IN_AFRICA_%28KAMPALA_CONVENTION%29.pdf.

Кампальская конвенция, также был утвержден план действий по имплементации решений Кампальского саммита 2009 г.¹³⁰

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.

¹³⁰ 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.

Международная организация по миграции имеет закрепленную в Конституции МОМ¹³¹ классическую структуру органов: орган полного представительства, исполнительный орган и секретариат (Совет, Исполнительный комитет, Администрация, соответственно; ст. 5 Конституции). Цели и функции организации перечислены в ст. 1 Конституции и заключаются в следующем:

«(а) осуществлять меры по организационному перемещению мигрантов, для которых существующие возможности являются недостаточными или которые в противном случае не смогли бы перемещаться без специальной помощи в страны, предоставляющие возможности для упорядоченной миграции;

(b) заниматься организованным перемещением беженцев, перемещенных лиц и других лиц, нуждающихся в международных миграционных услугах, в отношении которых могут быть достигнуты договоренности между Организацией и соответствующими государствами, включая государства, обязующиеся принять их;

(с) обеспечивать, по просьбе и согласованию с соответствующими государствами, миграционные услуги, такие как набор, отбор, подготовка к миграции, языковая подготовка, деятельность по информированию мигрантов, медицинское обследование, размещение, мероприятия, способствующие приему и интеграции, консультативные услуги по вопросам миграции и иная помощь, которая соответствует целям Организации;

(d) обеспечивать аналогичные услуги по просьбе государств или в сотрудничестве с другими заинтересованными международными организациями для добровольной обратной миграции, включая добровольную репатриацию;

¹³¹ URL: http://moscow.iom.int/russian/documents/IOM_Constitution_in%20Russian.pdf.

(е) обеспечивать форум для государств, а также международных и других организации для обмена мнениями и опытом и расширения сотрудничества и координации усилий в области международной миграции, включая исследование таких проблем в целях разработки практических решений.»

Международная организация по миграции имеет специфическую систему финансирования. В соответствии со ст. 25 Конституции, бюджет МОМ состоит из двух частей: административной и оперативной. Административная часть бюджета финансируется за счет взносов государств-членов в виде денежных средств по шкале, согласованной между Советом и соответствующим государством-членом (п. а ч. 1 и ч. 2 ст. 25). Оперативная часть бюджета финансируется за счет взносов в виде денежных средств, услуг или натурой государств-членов, других государств, международных правительственных или неправительственных организаций, иных юридических или физических лиц, и эти взносы являются добровольными (п. в ч. 1 и ч. 3 ст. 25). «Любой вкладчик в оперативную часть бюджета может оговорить с Организацией сроки условия, которые соответствуют целям и функциям Организации и при которых его взносы могут использоваться» (ч. 3 ст. 25).

Как указано на официальном сайте МОМ¹³², в 2013 г. более 97 % бюджета организации составляли добровольные взносы. В этом проявляется проектно-ориентированный характер МОМ: не имея своей задачей разработку целостного видения международно-правового регулирования миграции, особенно в юридически обязательной форме, МОМ выполняет колоссальное количество проектов в миграционной сфере. Число активных проектов в настоящее время превышает 2600. Именно под конкретные проекты и формируется оперативная часть бюджета. МОМ закладывает в стоимость проектов лишь 7 % на административную поддержку. Тема-

¹³² URL: <http://www.iom.int/cms/about-iom/organizational-chart>.

тически МОМ охватывает своей деятельностью предельно широкий круг вопросов.

Участниками МОМ, по данным официального сайта организации на апрель 2015 г., являются 157 государств; еще 10, в том числе Россия, Китай, имеют 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 непосредственно в сфере миграции, относятся Конвенция МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) 1949 г., Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г. и Конвенция МОТ № 189 о достойном труде для домашних работников 2011 г. (вступила в силу 5 сентября 2013 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; третья конвенция посвящена в значительной степени латентной форме труда, где работники (часто мигранты, женщины, несовершеннолетние) подвергаются множественным формам дискриминации, конвенция устанавливает стандарты обращения с домашними работниками. Су-

ществленным недостатком является небольшое участие государств в указанных документах.

Работа МОТ применительно к миграции обладает той же спецификой, которая свойственна организации в целом. Отметим лишь два момента.

Во-первых, трехсторонняя структура или, иначе, принцип трипартизма. Международная организация труда была изначально основана во взаимодействии представителей государств, работодателей и работников и для учета их взаимных интересов по всем вопросам в сфере труда и занятости. Проявляется принцип трипартизма во многом, например, в структуре организации.

Органами МОТ являются Международная конференция труда (орган полного представительства), Административный совет (исполнительный орган), Международное бюро труда (секретариат).

В Международной конференции труда трипартизм реализуется следующим образом. Делегация государства состоит из четырех человек, имеющих (каждый) право голоса. Это два представителя государства и по одному от работников и работодателей. Внутри страны эти представители избираются независимо, независимы и при голосовании, что обеспечивает необходимость компромисса и взвешенности при решении всех вопросов. Административный совет аналогично отражает трехсторонний характер: из 56 избираемых его членов, 28 представляют государства, а по 14 – работников и работодателей. При Международном бюро труда созданы и действуют Бюро по деятельности работников и Бюро по деятельности работодателей.

Далее, контрольные механизмы МОТ также включают элементы трехсторонности, например, процедура рассмотрения регулярных докладов государств. Каждый подобный доклад о законодательных и практических мерах по проведению в жизнь положений ратифицированных государством конвенций МОТ в копии направляется организациям работ-

ников и работодателей, которые, в свою очередь, представляют собственную информацию по затронутым вопросам, на что государство делает свои замечания. И только после вся совокупность информации передается на рассмотрение специальных органов.

Кроме этого, имплементация стандартов МОТ также включает элементы трипартизма. И это лишь несколько неисчерпывающих примеров.

Во-вторых, взаимодействие МОТ в правозащитной сфере с собственно правозащитными структурами. С момента своего учреждения Международная организация труда удивительным образом предвосхищала закрепление прав человека в международном праве¹³³, а в настоящее время отнюдь не устранилась от взаимодействия с уставными и договорными органами ООН по защите прав человека.

В 2005 г. МОТ разработала Многосторонние основы по вопросам миграции рабочей силы (необязательные в правовом отношении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека)¹³⁴, а в 19 мая 2014 г. приняла комплексный документ «Справедливая миграция: формирование программы МОТ»¹³⁵.

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

¹³³ Обзор см.: Rodgers G., Lee E., Swepston L., Van Daele J. The International Labour Organization and the quest for social justice. ILO, 2009. P. 37–92.

¹³⁴ URL: http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/29/multilateral_2007_10_11_ru.pdf.

¹³⁵ Справедливая миграция: Формирование программы МОТ. Доклад Генерального директора на 103-й сессии, 2014 г. ILC.103/DG/1(B). URL: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_243594/lang--en/index.htm.

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 три 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

Как уже было отмечено, обзор о деятельности организаций системы ООН в сфере миграции составил труд объемом 412 страниц¹³⁶, охватывающий в 29 главах лаконичные характеристики правовых оснований, основных направлений и результатов работы специализированных учреждений, программ, комиссий и т.д. Ниже приводится лишь небольшой иллюстративный материал, подтверждающий проникновение вопросов миграции в компетенцию организаций, зачастую весьма далеких, на первый взгляд, от вопросов передвижения людей, а также двух региональных организаций, не входящих в систему ООН.

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.

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 1990г.; обеспечивает секретариатское обслуживание Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов.

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-

¹³⁶ International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System / ed. by I. Omelaniuk, K. Popp, A. Sheldon. Coordinated by UNFPA and IOM. 2013.

ляет средства для осуществления стратегических исследований по вопросам международной миграции.

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

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 Кон-

венция 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 (с встречи в Стокгольме в 1992 г.), расизма и ксенофобии (с встречи в Софии в 2004 г.), женской миграции.

3.2. Консультативные процессы и многосторонние инициативы в области миграции

Поскольку организаций, вовлеченных в международно-правовое регулирование миграции, множество, возрастает роль координационных процедур. Именно к таким относятся

многосторонние инициативы в сфере миграции. Первым опытом в этом отношении стала работа *Глобальной комиссии по вопросам международной миграции*. Комиссия была создана в 2003 г. по инициативе Генерального Секретаря ООН при поддержке со стороны более тридцати правительств в составе 19 экспертов, работающих в личном качестве. Комиссия готовила 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. Рекомендации Комиссии 2005 г. были использованы при проведении Диалога высокого уровня по миграции в 2006 году. Комиссия прекратила свое существование 31 декабря 2005 г.

С 2006 г. действует *Группа по вопросам глобальной миграции (Global migration group)*¹³⁷, 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, Всемирного банка. Всего в нее входят главы 16 международных организаций и учреждений. Группа проводит регулярные встречи для координации деятельности и улучшения слаженности в рамках системы ООН и с МОМ в решении широкого круга вопросов международной миграции. В документах ООН отмечалось, что учреждение Группы стало важным шагом в содействии диалогу между различными органами, правомочными заниматься вопросами международной миграции.

¹³⁷ Официальный сайт. URL: <http://www.globalmigrationgroup.org/>.

Председательство в Группе передается между руководителями входящих в него международных организаций и учреждений для подготовки и проведения следующего заседания. Среди тем заседаний – взаимосвязь миграции с экономическим кризисом, статистикой, защитой окружающей среды, правами человека, гендерным равенством, изменением климата, здравоохранением, государственным управлением, а также наиболее уязвимые группы мигрантов, трудовая миграция, вынужденная миграция, нелегальная миграция, торговля людьми и др.

Как можно видеть, Группа обсуждает все возможные аспекты проблемы международной миграции, стремясь повысить эффективность деятельности входящих в неё организаций и учреждений, расширить сферу применения глобальных и региональных инструментов и международно-правовых норм, а также способствовать более широкому распространению всеобъемлющего и скоординированного подхода к миграции.

Большую роль во взаимодействии государств в последние пятнадцать 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

Коппенфельса¹³⁸, 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 организацией¹³⁹, хотя, как правило, его деятельность обслуживается со стороны какой-либо подобной организации¹⁴⁰.

При этом организационные формы работы обычно формально определены: секретариат, правила конфиденциальности, периодичность встреч, статус лиц. Субъекты консультативных процессов именуется 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 консультативного процесса были выработаны руководящие принципы защиты и обращения с беженцами, проведены не-

¹³⁸ Klekowski von Koppenfels A. The role of regional consultative processes in managing international migration. International Organization for Migration, 2001. IOM Migration Series, No. 3. P. 5, 16–20.

¹³⁹ См.: Hansen R. An assessment of principal regional consultative processes on migration. International Organization for Migration, 2010. IOM Migration Series, No. 38. P. 12–13.

¹⁴⁰ См.: Klekowski von Koppenfels A. The role of regional consultative processes in managing international migration. International Organization for Migration, 2001. IOM Migration Series, No. 3. P. 22–23.

формальные 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 десятилетиями 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 нелегальным передвижениям и политическим убежищам), возглавляемым заинтересованными правительствами. Ре-

зультаты 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.

На универсальном уровне также имеется практика консультативных процессов. Например, *Бернская инициатива «Управляя международной миграцией через сотрудничество»*¹⁴¹ – межгосударственный консультативный процесс, в рамках которого, была выработана, в том числе, Международная программа регулирования миграционных процессов. С 2001 по 2005 г. Бернская инициатива способствовала развитию и распространению лучшего управления миграцией на национальном, региональном и глобальном уровнях через развитие сотрудничества между государствами. Она позволяла государствам самостоятельно выработать миграционную политику на основе взаимопонимания, руководящих

¹⁴¹ См. информацию о Бернской инициативе на сайте МОМ. URL: <https://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-policy-and-research/migration-policy-1/berne-initiative.html>; см. также: Klein Solomon M. Regional and global migration dialogues. 2013 High-level dialogue series. Roundtable 1. 12 October 2012. URL: <http://www.un.org/esa/population/migration/hlmimd2013/Michele%20Klein%20Solomon%20-%20Regional%20and%20Global%20Migration%20Dialogues.pdf>.

принципов и предложений по повышению эффективности регулирования.

*Глобальный форум по миграции и развитию*¹⁴² также представляет собой консультативный процесс универсального уровня, он действует до настоящего времени¹⁴³. Встречи этого форума были проведены последовательно в Бельгии (2007), на Филиппинах (2008), в Греции (2009)¹⁴⁴, Мексике (2010)¹⁴⁵, Швейцарии (2011), на Маврикии (2012)¹⁴⁶, в Швеции (2013–2014) и Турции (2014–2015).

Организационными элементами функционирования Форума являются пост председателя, «тройка», руководящая группа, «друзья Форума» и ряд других. Тенденцией является усложнение управленческого аппарата, что справедливо как применительно к Глобальному форуму по миграции и развитию, так и к другим аналогичным инициативам.

Не являясь частью системы Организации Объединенных наций, Глобальный форум по миграции и развитию осуществляет связь с ООН через несколько элементов, что было установлено в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2008 г.¹⁴⁷: участие в работе подготовительных и итоговых

¹⁴² Официальный сайт. URL: <http://www.gfmd.org/>.

¹⁴³ Одну из первых книг непосредственно по Глобальному форуму по миграции и развитию см.: Global Perspectives on Migration and Development: GFMD Puerto Vallarta and Beyond / ed. by I. Omelaniuk. Springer, 2012. Global Migration Issues Series. Vol. 1.

¹⁴⁴ О первых трех встречах см., например: Куклина И.Н. Международный диалог по проблемам миграции: тенденции и перспективы // Перспективы: ИМЭМО РАН, 2010. URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=51335>.

¹⁴⁵ Ивахнюк И.В. Международная миграция как ресурс развития (замечания в связи с глобальной дискуссией) // Век глобализации. 2011. № 1. С. 67–79.

¹⁴⁶ Клишас А.А., Киселева Е.В. Глобальный форум по миграции и развитию (Порт-Луи, Маврикий, 19–22 ноября 2012 г.) // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4. С. 43–46.

¹⁴⁷ A/RES/62/270.

вых встреч Форума Специального представителя Генерального секретаря ООН, учрежденного в 2006 г. (как главное звено), доклады председателя Форума Генеральному секретарю ООН по итогам каждого ежегодного саммита, межучрежденческую Группу по вопросам глобальной миграции.

В соответствии со сложившейся практикой работа форума строится вокруг одной центральной темы, предлагаемой государством-председателем и согласуемой через широкие консультации. Утвержденная тема конкретизируется темами трех круглых столов, по две-четыре сессии каждая. Основной работе форума предшествуют дни гражданского общества, переходящие к основной межправительственной части через так называемые общие пространства (общее поле) с 2011 г. Результаты обсуждения обобщаются председателями круглых столов и – в итоге – председателем форума в виде доклада.

Изложенное подчеркивает уникальность Глобального форума по миграции и развитию как консультативного процесса, в рамках которого лидеры всех государств мира могут продолжать обсуждение разнообразных аспектов международной миграции, реализуя в дальнейшем достигнутые договоренности на уровне международно-правового регулирования миграции.

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 подвижно¹⁴⁸. На государствен-

¹⁴⁸ Практику различных государств в сравнительном ключе см.: International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002.

ном 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 (ФМС России), с 21 мая 2012 г. выведенная из структуры МВД РФ.

Контрольные вопросы

1. Какие международные организации имеют компетенцию в сфере миграции? Какие аспекты миграции составляют предмет деятельности международных организаций и на универсальном, и на региональном уровне?
2. В чем особенность подхода ООН к проблемам миграции?
3. Дайте характеристику международно-правовым особенностям деятельности МОМ.
4. Какой вклад в международно-правовое регулирование миграции внесла МОТ?
5. Какова роль УВКБ ООН в регулировании миграции?
6. Какова роль УВКПЧ в регулировании миграции?
7. Что представляют из себя консультативные процессы в области миграции? 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. Рассмотрите какой-либо проект МОМ на свой выбор.

3. 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?

4. Выявите значение следующих организаций для международно-правового регулирования миграции: МККК, ЮНВТО, ВТО, ВОЗ, ЮНИСЕФ. Какие еще универсальные организации включили миграцию в свою работу?

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

6. Проанализируйте подробно правовые основы и работу какого-либо консультативного процесса на свой выбор. В каких консультативных процессах участвует Россия или страна Вашего гражданства?

7. 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, 1997–2014.

2. Энциклопедия международных организаций: в 3 т. Т. 1: Международные межправительственные организации / под ред. Л.Н. Галенской, С.А. Малинина. СПб.: Изд-во юри-

дического факультета Санкт-Петербургского университета, 2003.

3. International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System / ed. by I. Omelaniuk, K. Popp, A. Sheldon. Coordinated by UNFPA and IOM. 2013.

Основная литература

1. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: учебное пособие. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.

2. Клишас А.А., Киселева Е.В. Глобальный форум по миграции и развитию (Порт-Луи, Маврикий, 19–22 ноября 2012 г.) // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4. С. 43–46.

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

4. Право международных организаций: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. М.: Юрайт, 2014.

5. Прудников А.С., Самойлов В.Д., Деятельность Федеральной миграционной службы: учебное пособие. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2007.

6. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Контракт, 2008.

7. Betts A. Migration Governance: Alternative Futures. World Migration 2010: Background Paper. IOM, 2010.

8. Foundations of International Migration Law / ed. by B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012.

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. The Hague: TMC Asser Press, 2007.

11. World Migration Report 2003: Managing Migration – Challenges and Responses for People on the Move. IOM, 2003.

12. World Migration Report 2005: Costs and Benefits of International Migration. IOM, 2005.

13. 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 4 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. человек 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 виде¹⁴⁹, либо через описание различных категорий иностранных работников – мигрантов, объединяе-

¹⁴⁹ См., например: Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: учебное пособие. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005. С. 14; Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: учебное пособие. М.: Изд-во РГСУ, Академический проект, 2007. С. 282.

мых этим понятием¹⁵⁰. 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»¹⁵¹.

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". Особенностью данного определения является его распространение 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 миг-

¹⁵⁰ См., например: Зинченко Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. М.: Научная книга, 2011. С. 70 и далее.

¹⁵¹ Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1. United Nations. New York, 1998. P. 20.

рировало 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. Объяснить подобные исключения можно отчасти наличием отдельного и сформировавшегося международно-правового регулирования труда этих категорий лиц (моряков, беженцев) либо принципиальным отличием включенности государства в регулирование труда этих категорий, как например, в отношении учащихся и стажеров: для этих лиц труд является вспомогательной деятельностью, они ограничены в его осуществлении и не могут влиять на рынок труда.

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 понятия¹⁵².

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 групп¹⁵³:

– 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

¹⁵² 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; Иванчак А.И. Иностраный работник: к вопросу об унификации понятий // Московский журнал международного права. 2014. № 4 (96). С. 102–117.

¹⁵³ Подробнее см.: Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: учебное пособие. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005. С. 67–88, 70–75; Миграция рабочей силы // [сайт «Всё о миграции»]. URL: http://www.migrations.ru/migration_of_labour/ (дата обращения 30 июня 2012 г.).

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 её колониальную державу;

- 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 дву-

сторонний, 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, Марокко 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 международ-

ного 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 прав¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Подробнее см.: Martin, P. *Managing Labour Migration: Temporary Worker Programmes for the 21st Century*. Женева, Международный институт социально-трудовых исследований, 2003 г.

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 экономической интеграции стран региона. Этому посвящен следующий самостоятельный подпараграф настоящего пособия, а также последняя глава.

Говоря об **универсальном уровне** международно-правового регулирования миграции, следует остановиться на работах 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 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. Её 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 её 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 десять раз в год, и Секретариат соглашения, находящийся в Женеве. По состоянию на 1984 г. в ГАТТ участвовали 121 страна. СССР данное соглашение не подписал¹⁵⁵.

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. Россия является членом ВТО с 22 августа 2012 г.¹⁵⁶

¹⁵⁵ См.: Дипломатический словарь / под ред. А.А. Громыко, А.Г. Ковалева, П.П. Севастьянова, С.Л. Тихвинского: в 3 т. Т. I. М.: Изд-во «Наука», 1984. С. 250.

¹⁵⁶ См.: Справка о присоединении РФ к ВТО. URL: <http://www.wto.ru/russia.asp?f=delat&t=11>.

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 услуг. 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 полугодия, 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 было уже более 200)¹⁵⁷, 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

¹⁵⁷ International dialogue on migration. No. 13. Free movement of persons in regional integration processes. IOM. Geneva. 2010. P. 16.

участие в региональных консультациях по вопросам миграции.

Право на свободу передвижения может быть перво-степенным 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 порядок 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»¹⁵⁸.

В международно-правовом регулировании миграции можно выделить три различных подхода, в зависимости от достигнутого уровня экономической интеграции. Так, на 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»¹⁵⁹. К этой категории принято относить такие организации регионального экономического сотрудничества как Общий рынок Восточной и Южной Африки (КОМЕСА) и Экономическое сообщество стран Западной Африки (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 по-

¹⁵⁸ International dialogue on migration. No. 13. Free movement of persons in regional integration processes. IOM. Geneva. 2010. P. 20–21.

¹⁵⁹ Ibid. P. 23.

добного объединения является Сообщество развития Юга Африки (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 – Восточноафриканское сообщество (ВАС). Вопросы миграции включаются в 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 её 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 двойкий 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. Примеры конкретных организаций рассмотрены в последней главе настоящего пособия.

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?

Казусы

1. Сложности перевода: терминология Конвенций МОТ на русском языке (сравнительно-исторически).
2. Елизавета Дано, Флорин Дано против Бюро Лейпцига по трудоустройству. Решение Суда ЕС от 11 ноября 2014 г. (С-333/13).

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

Справочные материалы

Типовая структура двустороннего договора о трудовой миграции.

Основная литература

1. Бекяшев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М.: Проспект, 2013.
2. Гусов К.Н., Лютов Н.Л. Международное трудовое право: учебник. М.: Проспект, 2012.
3. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: Уч. пособие. 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. Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Основы интеграционного права: учебное пособие. М.: Проспект, 2014.

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-практическое пособие. Российская академия наук. Институт государства и права. М.: Волтерс Клувер, 2006.

8. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М.: Вако, 2014.

9. The Ashgate Research Companion to Migration Law, Theory and Policy / ed. by S. Satvinder. Juss. Ashgate, 2013.

10. Foundations of International Migration Law / ed. by B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012.

11. International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. T.M.C. Asser Press, 2007.

12. Migration and international legal norms / ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. The Hague: Asser Press, 2003.

13. Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads. Federal Office of Immigration, Integration and Emigration (IMES), OECD. OECD Publishing, 2004.

14. Research Handbook on International Law and Migration / ed. by V. Chetail, C. Bauloz. Padstow: Elgar, 2014.

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

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. Миграция высококвалифицированных кадров в деятельности международных организаций.

4.2. Вынужденная миграция

Отличить миграцию вынужденную от добровольной не всегда по-человечески просто: человек, миграцией спасающий семью от голодной смерти, считается чаще всего трудящимся-мигрантом и не более. Но есть несколько устойчивых групп мигрантов, отнесение которых к вынужденным не вызывает сомнений в начале XXI в.: беженцы (конвенционные, мандатные, гуманитарные), жертвы пыток и торговли людьми, вынужденные переселенцы, лица, перемещенные внутри страны.

Основные факторы, порождающие вынужденную миграцию – это преследования по различным причинам, сти-

хийные бедствия и экологические катастрофы, крайняя нищета, конфликты и войны.

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, что закреплено, например, в Декларации о территориальном убежище, принятой Комитетом министров Совета Европы в 1977 г. (п. 3).

Статья 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. закрепила 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 опре-

деленного 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 отражение 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. Бывает ситуация участия государства в универсальной конвенции при неучастии в региональном документе и наоборот¹⁶⁰.

Лица, которым государства предоставляют статус беженцев в соответствии с Конвенцией 1951 г., именуются *конвенционными беженцами*. На них распространяется весь

¹⁶⁰ См., например: Kiseleva E. Double Anniversary for Forced Migration in Africa in 2014 // XIII конференция африканистов. Общество и политика в Африке: неизменное, меняющееся, новое. Москва, 27–30 мая 2014 г. М.: ПМЛ Института Африки РАН, 2014. С. 351.

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 жестко¹⁶¹.

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, находящих защиту 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, части 8 ст. 22 Американской конвенции о правах человека 1969 г.; п. 3 ст. II Конвенции, регулирующей

¹⁶¹ См.: Обоснованность и последовательность решений о предоставлении убежища, принимаемых в государствах-членах Совета Европы. Резолюция ПАСЕ 1695 (2009) от 20 ноября 2009 г.

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 права¹⁶².

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 благоприятствования (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 других.

В качестве беженцев не рассматриваются лица, виновные в совершении преступления против мира, военного преступления или преступления против человечности; тяжкого преступления не политического характера вне страны, давшей им убежище; деяний, противоречащих целям и принципам ООН. Это так называемые положения об исключении: лицо соответствует конвенционному определению беженца, но не считается заслуживающим предоставления защиты.

¹⁶² См.: п. 5 ч. 3 Картахенской декларации о беженцах 1984 г.

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 РФ¹⁶³.

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, покинувшие 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. или Непале 2015 г.).

Хотя право беженцев является давно устоявшимся предметом сотрудничества государств и исследований ученых, беженцы составляют меньшую часть вынужденных мигрантов: из 51,2 млн вынужденных мигрантов в мире (по

¹⁶³ См. также: Постановление Правительства РФ № 690 от 22 июля 2014 г. О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке.

данным за 2013 г.) ими являются лишь 16,7 млн человек¹⁶⁴. Остальные 33,3 млн человек относятся к лицам, перемещенным внутри страны¹⁶⁵. Даже в таком относительно благополучном регионе, как Европа, насчитывается порядка 2,5–3 млн ВПЛ¹⁶⁶. Лидером в печальном списке регионов мира по числу ВПЛ является Африка. Разносторонний анализ данных, проведенный Специальным советником УВКБ ООН по политике и оценке Дж. Крипом, показывает, что, тогда как в Африке проживает каждый восьмой житель Земли, среди лиц, перемещенных внутри страны, африканцем является каждый второй¹⁶⁷. Статистика по странам также иллюстративна: девять африканских государств входят в 24 мировых лидера по относительному числу ВПЛ среди населения соответствующих государств¹⁶⁸. Половина мирового числа ВПЛ, т.е. около 13 млн. человек находится в 19 государствах Африки. Наибольшее число ВПЛ в отдельных странах на середину 2014 г. находилось в Сирии (6,5 млн), Колумбии (5,7 млн), Демократической Республике Конго (2,6 млн), Судане (2,1 млн), Ираке

¹⁶⁴ См.: Facts and figures about refugees. UNHCR. URL: <http://www.unhcr.org/uk/about-us/key-facts-and-figures.html> (дата обращения 2014-11-23).

¹⁶⁵ См.: Facts and figures about refugees. UNHCR. URL: <http://www.unhcr.org/uk/about-us/key-facts-and-figures.html> (дата обращения 2014-11-23). Кроме беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, в число вынужденных мигрантов УВКБ ООН включает просителей убежища, на которых приходится оставшаяся часть людей.

¹⁶⁶ См., например: Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2009 / ed. by N.M. Birkeland, K. Halff, E. Jennings. IDMC, May 2010. P. 53.

¹⁶⁷ См.: Crisp J. Forced displacement in Africa: dimensions, difficulties and policy directions. UNHCR, July 2006. Research Paper No. 126. P. 1.

¹⁶⁸ Ibit.

(1,9 млн), Южном Судане (1,3 млн), Пакистане (1,2 млн) и Сомали (1,1 млн)¹⁶⁹.

Формально разрешение проблемы лиц, перемещенных внутри страны, является обязанностью государства. На практике же на таких лиц все более распространяется мандат Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Сейчас УВКБ ООН оказывает помощь и защиту примерно 26 млн. человек¹⁷⁰. 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»¹⁷¹, 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 недопустимо¹⁷². Таким образом, с окончанием «холодной войны» в начале 90-х гг. XX в. разгорелось большое число сдерживавшихся

¹⁶⁹ UNHCR. Mid-Year trends 2014. URL: <http://www.unhcr.org/54aa91d89.html>. P. 10.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² См. подробнее об истории вопроса: Всеобъемлющее исследование по вопросам прав человека, относящимся к лицам, перемещенным внутри страны. Подготовлено представителем Генерального секретаря г-ном Франсисом 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.

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 централизованного 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.»¹⁷³ 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 лицах¹⁷⁴ «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

¹⁷³ Иванов Д.В. Международное сотрудничество государств в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны // Московский журнал международного права. 2011. № 1(81). С. 15.

¹⁷⁴ В 2004 г. преобразован в Специального докладчика по правам человека лиц, перемещенных внутри страны.

другими соответствующими сторонами»¹⁷⁵. 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)¹⁷⁶. В различном контексте правовые аспекты внутреннего перемещения затрагиваются и в самое последнее время¹⁷⁷.

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 ВПЛ¹⁷⁸. 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,

¹⁷⁵ Пояснительные замечания к Руководящим принципам // E/CN.4/1998/53/Add.2. П. 2.

¹⁷⁶ См.: Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. 17 февраля 1998 г. // E/CN.4/1998/53/Add.2.

¹⁷⁷ См., например: Beyani C. Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons. 4 April 2014. A/HRC/26/33; General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women. 5 November 2014. CEDAW/C/GC/32; General recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations. 18 October 2013. CEDAW/C/GC/30.

¹⁷⁸ 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.

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 границ¹⁷⁹.

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, возможно, и не всегда оказываются в более худшем положении по сравнению с неперемещенной частью населения, они нуждаются в особой защите и помощи, поскольку перемещение создает конкретные потребности и факторы уязвимости, с которыми остальные лица не сталкиваются»¹⁸⁰.

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 оказа-

¹⁷⁹ Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. 17 февраля 1998 г. // E/CN.4/1998/53/Add.2. П. 2.

¹⁸⁰ Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Вальтера Келина. 5 января 2010 г. // A/HRC/13/21. П. 53.

нию 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; вступила в силу в 2012 г.).

Протокол 2006 г. стал первым международным договором по внутреннему перемещению. Он был подписан одиннадцатью государствами района Великих озер¹⁸¹, 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 позиций. Во-первых, этот документ является одним из элементов комплексного подхода к региональному примирению и прогрессу, что увеличивает шансы достижения долгосрочных решений. Протокол является одним из десяти приложений к Пакту¹⁸², объединенных в четыре опоры, создающие комплексные основы долгосрочности мира в регионе (хотя проблемы и не решены до настоящего времени).

¹⁸¹ Ангола, Бурунди, Демократическая Республика Конго, Замбия, Кения, Конго, Руанда, Судан, Танзания, Уганда, Центральноафриканская Республика.

¹⁸² См. подробнее: The Great Lakes Pact and the Rights of Displaced People: A Guide for Civil Society. Internal Displacement Monitoring Centre and International Refugee Rights Initiative, September 2008.

Во-вторых, Протокол 2006 г. стал «уникальной моделью правотворчества в международном праве»¹⁸³, поскольку он обязывает имплементировать Руководящие принципы в законодательство государств-участников, преобразуя, тем самым, «мягкое право» в юридические обязательства (п. 3 ст. 6 Протокола). В этой связи можно упомянуть широко-масштабную работу, развернутую Кенией¹⁸⁴.

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.¹⁸⁵

Поскольку Протокол 2006 г. подразумевает огромный объем работы, который соответствующие государства должны осуществлять на внутригосударственном уровне, сбор и систематизация данных об имплементации являются чрезвычайно востребованными. На практике же, государства субрегиона не обладают кадровым и финансовым потенциалом для агрегирования соответствующих данных, а международные межправительственные организации, действующие в этих странах, не имеют подобного рода мандатов. В этих условиях представляется чрезвычайно важным продолжение исследований по дальнейшему раскрытию как значения и содержания Пакта 2006 г., так и мер по его имплементации, что сделает возможным формулирование обоснованных выводов о степени эффективности избранной составителями Пакта 2006 г. модели правового регулирования решения проблем внутреннего перемещения.

¹⁸³ Menon N. Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons. URL: <http://www.lse.ac.uk/collections/law/projects/greatlakes/Session%201%20Documentation.pdf> (Последнее посещение 1 февраля 2011 г.). Р. 1.

¹⁸⁴ Beyani C. Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons. 20 December 2010. A/HRC/16/43. П. 45 и 58.

¹⁸⁵ Текст Протокола см.: URL: <http://www.refworld.org/pdfid/52384fe44.pdf> (дата обращения 2014-11-23).

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 Судане¹⁸⁶.

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 десять лет назад согласование обязывающего документа по проблемам ВПЛ, особенно в рамках целого континента, представлялось невозможным.

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

¹⁸⁶ 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.

внутри страны, неоднократно подчеркнутую в рамках международных организаций и академических исследований¹⁸⁷.

Заслуживают упоминания некоторые вопросы защиты женщин Кампальской конвенцией 2009 г. Гендерные аспекты Кампальской конвенции 2009 г. являются и многообещающими и ограниченными одновременно¹⁸⁸. На этапе разработки документа женщины были недопредставлены; голос женщин, составлявших практически половину от числа представителей гражданского общества, задействованных в консультациях, был местами просто проигнорирован¹⁸⁹. Однако в итоговом тексте есть несколько положений, учитывающих гендерную специфику внутреннего перемещения. Прежде всего, это упоминания о специальной защите женщин в процессе перемещения (ст. 9), например, через вербализованный запрет изнасилований, принуждения к проституции, сексуального рабства (пп. d п. 1 ст. 9), особую защиту матерей, женщин, являющихся главами домохозяйств (пп. с п. 2 ст. 9), а также общую фразу о запрещении и предотвращении сексуального и гендерно-мотивированного насилия во всех его формах (пп. d п. 1 ст. 9). Поскольку особой защиты от внутреннего перемещения и в отношении долгосрочных решений проблем возвращения, интеграции и пере-

¹⁸⁷ См., например: Kālin W. The Great Lakes Protocol on Internally Displaced Persons: Responses and Challenges. 27 September 2007. URL: http://www.brookings.edu/speeches/2007/0927_africa_kalin.aspx (дата обращения 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 No. 126. P. 17.

¹⁸⁸ См. подробнее: Groth L. Engendering Protection: an Analysis of the 2009 Kampala Convention and its Provisions for Internally Displaced Women // International Journal of Refugee Law. 2011. Vol. 23. No. 2. P. 221-251.

¹⁸⁹ Groth L. Engendering Protection: an Analysis of the 2009 Kampala Convention and its Provisions for Internally Displaced Women // International Journal of Refugee Law. 2011. Vol. 23. No. 2. P. 232.

мещения Кампальская конвенция 2009 г. женщинам не предоставляет, то именно отмеченная общая фраза с гендерных позиций становится ключевой для всего документа. Некоторые авторы, предлагают понимать ее в свете всех африканских правозащитных наработок, посвященных защите прав человека женщин и девочек¹⁹⁰.

Если касательно защиты лиц, перемещенных внутри страны, международное сообщество государств в целом находится в начале пути, то гендерные аспекты в этой сфере априори не могут быть урегулированы международным правом на кардинально ином уровне. Принятие уже двух международных договоров о ВПЛ – это успех XXI в., несовершенное, но поступательное движение вперед.

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

¹⁹⁰ Groth L. Engendering Protection: an Analysis of the 2009 Kampala Convention and its Provisions for Internally Displaced Women // International Journal of Refugee Law. 2011. Vol. 23. No. 2. P. 237.

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.

Казусы

1. Джулиан Ассанж и Эдвард Сноуден: международно-правовые вопросы статуса.
2. Граждане Украины на территории России в 2014–2015 гг.: трудовые мигранты или беженцы?

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. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20ru.pdf>
- 2 Лица, перемещенные внутри страны: вопросы и ответы. УВКБ ООН, 2007.

Основная литература

1. Бобринский Н.А., Иванов Д.В. Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве. М.: Статут, 2009.
2. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве / пер. с англ. М., 1997.
3. Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М.: Проспект, 2013.
4. Иванов Д.В. Международное сотрудничество государств в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны // Московский журнал международного права. 2011. № 1 (81). С. 15–30.
5. Киселева Е.В. Международное право о лицах, перемещенных внутри страны: постановка проблемы и Кампальская конвенция Африканского Союза 2009 г. // Актуальные проблемы современного международного права: материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции. Москва, 9–10 апреля 2010 г. Ч. I. М.: РУДН, 2011. С. 428–431.
6. Киселева Е.В., Голованов А.Г. Невольный вклад России в международно-правовую защиту беженцев: русские беженцы первой четверти XX в. // Внешнеполитические интересы России: история и современность: сборник материалов Всероссийской научной конференции, приуроченной к 100-летию начала Первой мировой войны. Самара, 30 марта 2014 г. / отв. ред. А.Н. Сквозников. Самара: Самарская гуманитарная академия, 2014. С. 76–84.
7. 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.

8. Полян П. Не по своей воле... История и география принудительных миграций. М.: Мемориал, Объединенное гуманитарное издательство, 2001.

9. Ястребова А.Ю. Международно-правовые и конституционные механизмы защиты внутренне перемещенных лиц: соотношение и перспективы // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2012. № 1 (09). С. 14–22.

10. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М.: Вако, 2014.

11. The Ashgate Research Companion to Migration Law, Theory and Policy / ed. by Satvinder S. Juss. Ashgate, 2013.

12. Foundations of International Migration Law / ed. by B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012.

13. Goodwin-Gill G.S., McAdam J. The refugee in international law. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

14. International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. T.M.C. Asser Press, 2007.

15. McAdam J. Complementary Protection in International Refugee Law. Oxford: Oxford University Press, 2007.

16. Mehari Taddele Maru. The Kampala Convention and Its Contributions to International Law. Legal Analyses and Interpretations of the African Union Convention on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons. Eleven International Publishing, 2014.

17. Migration and international legal norms / ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. The Hague: Asser Press, 2003.

18. Research Handbook on International Law and Migration / ed. by V. Chetail, C. Bauloz. Padstow: Elgar, 2014.

Темы докладов и выпускных работ

1. Развитие международно-правового статуса беженцев за 65 лет с момента принятия Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г.
2. 30 лет Картахенской декларации 1984 г.: достижения и новые вызовы.
3. Новейшие проблемы международно-правового регулирования статуса беженцев.
4. Формирование международно-правового регулирования вынужденного перемещения. Международно-правовой статус лиц, перемещенных внутри страны.
5. Содержание и значение Кампальской конвенции Африканского Союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи 2009 г.
6. 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.
7. Понятие и значение кластерного (секторного) подхода к регулированию проблем лиц, перемещенных внутри страны.
8. Вынужденная миграция: категории российского законодательства («политическое убежище», «вынужденный переселенец» и др.) и международное право.
9. Лица, перемещенные внутри страны, и международное право (на примере какого-либо региона).
10. 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, т.к. 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 облегчение 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.

В последнее время заметна тенденция ставить под вопрос употребление словосочетания «незаконный мигрант», что аргументируется невозможностью лицу быть «незаконным» на территории государства. Предлагаются альтернативные термины: недокументированные мигранты, лица с неурегулированным статусом и проч. Представляется, что подобная позиция несостоятельна. Обозначение человека «незаконным мигрантом» ни в коей мере не связана с общей правосубъектностью человека на территории государства, но четко отражает факт нарушения законодательства страны пребывания соответствующим лицом (отсутствие законного основания для нахождения в стране и/или нарушение предписанных законом условий).

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 пре-

бывания 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?

Казусы

1. Ранцев против Республики Кипр и Российской Федерации. Постановление ЕСПЧ от 7 января 2010 г.

2. Грузия против Российской Федерации. Постановление ЕСПЧ от 3 июля 2014 г.

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: сборник документов / сост. В.С. Овчинский. М.: Инфра-М, 2004.

2. Справочное руководство ОБСЕ по обучению полиции: Торговля людьми. Серия публикаций ДТУ/ОСВПД. Т. 12. Вена, июль 2013 г. URL: <http://www.osce.org/ru/secretariat/109936?download=true>.

Основная литература

1. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: учебное пособие. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕ-ИС, 2005.

2. Кажаяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

3. Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В. Нелегальная миграция в Россию. М.: Academia, 2000.
4. Мизулина Е.Б. Торговля людьми и рабство в России: международно-правовой аспект. М.: Юрист, 2006.
5. Подшивалов В.Б. Незаконная миграция: международно-правовые проблемы: Монография. Иркутск: ИОГНИУ «Институт законодательства и правовой информации, 2006.
6. Прудникова Т.А., Самойлов В.Д., Акимова С.А., Соколькова О.Е. Правонарушения в сфере миграции. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2010. Серия: Учебный курс «Деятельность Федеральной миграционной службы».
7. Торговля людьми и легализация преступных доходов. Вопросы противодействия / под ред. О.П. Левченко. М., 2009.
8. Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union: Between Sanctions and Rights / ed. by M. Kupiszewski, H. Mattila. IOM, 2008.
9. The Ashgate Research Companion to Migration Law, Theory and Policy / ed. by S. Satvinder. Juss. Ashgate, 2013.
10. Cholewinski R. Irregular Migration and Mixed Flows. World Migration 2010: Background Paper. IOM, 2010.
11. Foundations of International Migration Law / Ed. by B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012.
12. International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. T.M.C. Asser Press, 2007.
13. Research Handbook on International Law and Migration / ed. by V. Chetail, C. Bauloz. Padstow: Elgar, 2014.

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. Статус жертв торговли людьми по международному и национальному праву (на примере любого государства).

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

4.4. Иные виды и частные случаи 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 ми-

грации 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, предусмотревшие 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 естественно-научных и инженерных специальностей – это часть рынка труда.

Само понятие «высококвалифицированных мигрантов» увязывается с определенным уровнем образования¹⁹¹: обобщая Международную стандартную классификацию об-

¹⁹¹ См., например: 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.

разования, разработанную ЮНЕСКО и действующую ныне в редакции 2011 г., говорят о трех ступенях образования. Первая охватывает срок обучения от нуля до восьми лет включительно, вторая – от девяти до двенадцати включительно, третья – тринадцать 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.

Некоторые исследователи говорят о том, что мигранты в среднем образованнее. Так например, 67 % мигрантов, прибывающих в США, имеют образование второй ступени и выше. Среди прибывающих в страны ОЭСР таких людей порядка 88 %¹⁹². И обычно мигранты более образованны, чем средний житель страны их происхождения¹⁹³. 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, соответственно¹⁹⁴. С другой стороны, высококвалифицированные мигранты с третьей ступенью образования обычно составляют небольшую долю высококвалифицированного населения своих стран, из чего бывают и исключения, о которых ниже.

¹⁹² 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., например: Cerna L. *Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis*. *International Migration Papers*, No. 99. 2010.

¹⁹³ Ibid. P. 3.

¹⁹⁴ Цапенко И.П. *Интеллектуальная миграция в развитых странах* // Наука. Инновации. Образование. М.: Знак, 2008. Вып. 4. С. 125.

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.¹⁹⁵

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 подобное¹⁹⁶.

Основными центрами притяжения высококвалифицированных кадров являются США, страны ОЭСР и Персидского залива. Однако по странам Персидского залива нет достаточных для анализа данных¹⁹⁷.

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

¹⁹⁵ См.: Чапенко И.П. Интеллектуальная миграция в развитых странах // Наука. Инновации. Образование. М.: Знак, 2008. Вып. 4. С. 131.

¹⁹⁶ См.: Cerna L. Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis. International Migration Papers, No. 99. 2010.

¹⁹⁷ 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.

техников в США¹⁹⁸. Уже в 1968 г. ЮНЕСКО признала, что утечка умов представляет национальный и международный интерес¹⁹⁹.

Под утечкой умов понимается не любой отток высококлассных специалистов, а составляющий более десяти процентов от доли людей с третьей ступенью образования в соответствующем государстве²⁰⁰. Как правило, речь идет не о 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 в последствии – 13 %; среди американских выпускников уехать хотели бы лишь 18 %, а вернуться – 52 %²⁰¹. Данные по России составляют 10 и 35 %, соответственно²⁰².

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ Там же.

²⁰⁰ 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.

²⁰¹ Цапенко И.П. Интеллектуальная миграция в развитых странах // Наука. Инновации. Образование. М.: Знак, 2008. Вып. 4. С. 131.

²⁰² Леденева Л.И. Утечка молодых умов: миграционные вызовы построению в России инновационной экономики // Рабочие материалы Всерос-

Российские авторы Н.С. Агамова и А.Г. Аллахвердян выделяют в утечке умов XX века *три этапа* в зависимости от национального состава эмигрировавших ученых²⁰³. 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. Доля выходцев из развивающихся стран возросла с 33 % в 1956 г. до 52 % в 1967 и в 70-е гг. составила 70–80 % от всего объема высокоинтеллектуальных мигрантов.

На третьем этапе, начавшемся в 80-х годах прошлого века 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 возмож-

сийской научной конференции «Наука и власть: проблема коммуникаций». Отделение общественных наук РАН, ИНИОН РАН, Москва, 26 сентября 2008 г.

²⁰³ Агамова Н.С., Аллахвердян А.Г. Утечка умов из России: причины и масштабы // Российский химический журнал. 2007. Т. LI. № 3.

ности остаться для начала (а зачастую, уже продолжения) трудовой деятельности)²⁰⁴.

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 льгот²⁰⁵. Необходимо отметить, что наибольшие шансы дают государству комплексные решения, ибо исключительно повышение заработной платы, всех форм материального вознаграждения не имеют решающего значения для возврата ученых, что подтверждает опыт таких стран, как Южная Корея, Индия²⁰⁶.

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

²⁰⁴ Цапенко И.П. Интеллектуальная миграция в развитых странах // Наука. Инновации. Образование. М.: Знак, 2008. Вып. 4. С. 144.

²⁰⁵ Там же.

²⁰⁶ См.: Фен В., Чуньчан Х. КНР: особенности миграции высококвалифицированных специалистов // Человек и труд. 2007. № 7.

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 соответствует 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. Миграция медицинского персонала

Проблема миграции персонала здравоохранения ставится на международном уровне уже более полувека. В шестидесятые годы XX в. она поднималась среди проблем утечки квалифицированных кадров из развивающихся стран²⁰⁷, а

²⁰⁷ См., например: Утечка квалифицированных кадров из развивающихся стран. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (далее ГА ООН) 2320 (XXII), 15 декабря 1968 г.; Утечка подготовленных кадров из развиваю-

в семидесятые годы – уже самостоятельно²⁰⁸. В 2004 г. резолюция Всемирной ассамблеи здравоохранения (ВОЗ) получила говорящее само за себя название «Международная миграция медико-санитарного персонала: угроза системам здравоохранения в развивающихся странах»²⁰⁹.

После нескольких десятилетий брожения идеи и нескольких лет разработки 21 мая 2010 г. Всемирная ассамблея здравоохранения согласно решению 193 государств-членов ВОЗ приняла Глобальный кодекс ВОЗ по практике международного найма персонала здравоохранения²¹⁰.

Глобальный кодекс невелик по объему – в нем всего десять статей. В первой статье формулируется цель документа, во второй – характер и сфера его применения. Статья 3 включает 8 пунктов, содержащих руководящие принципы. Статья 4 посвящена обязанностям, правам и порядку найма. Статья 5 называется «Подготовка кадров здравоохранения и стабильность систем здравоохранения». Статья 6 говорит о сборе данных и научных исследованиях, ст. 7 – об обмене информацией. Восьмая статья содержит положения об осуществлении Глобального кодекса, девятая – о мониторинге и институциональных механизмах, а десятая статья посвящена

щихся в развитые страны. Доклад Генерального секретаря ООН. А/7294 (XXIII), 5 ноября 1968 г.

²⁰⁸ См.: Подготовка национальных кадров здравоохранения. Доклад Генерального директора ВОЗ о ходе работы. А25/7, А/25/8, 13 апреля 1972 г.

²⁰⁹ WHA57.19 от 22 мая 2004 г. О праве на здоровье см., например: Белусова А.А. Роль здравоохранения в становлении и обеспечении права на здоровье // Збірник наукових праць «Актуальні проблеми міжнародних відносин». Вип. 117 (у двох частинах). Ч. II. – Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2013. С. 76–83; Белусова А.А. Право на здоровье в международном праве: история становления. Вестник РУДН. Серия: юридические науки. М: РУДН, 2013. С. 270–278.

²¹⁰ WHA63.16 от 21 мая 2010 г.

партнерствам, техническому сотрудничеству и финансовой поддержке.

Можно выделить несколько основных проблемных точек рассматриваемого документа: характер Глобального кодекса и содержащихся в нем принципов, соотношение проблем/интересов/положения развитых и развивающихся государств, принцип взаимной выгоды, соотношение права на свободу передвижения медико-санитарного персонала с правом на здоровье соотечественников, остающихся на родине, существование и совершенствование фактологической основы и ряд других.

Относительно первого отмеченного аспекта сам Глобальный кодекс закрепляет, что он «носит добровольный характер» (п. 2.1.) и «содержит этические принципы» (п. 2.3.). На добровольном характере документа при разработке особенно настаивали отдельные государства, например, Япония, Канада²¹¹. А что подразумевается под «этическим» характером принципов, неоднократно подчеркнутым в тексте²¹², было и осталось неясно.

Вторая выделенная проблема позволяет провести огромное различие между рассмотрением проблем миграции персонала здравоохранения на начальном и современном этапах. Если в первых документах по теме всегда четко обозначались фактические выгодоприобретатели (развитые страны) и фактически терпящие убытки (развивающиеся страны), то чем дальше, тем большее смещение и искажение картины имеет место. Приведем лишь один пример.

Как отмечается в третьем абзаце преамбулы Глобального кодекса, «адекватные и доступные трудовые ресурсы здравоохранения имеют первостепенное значение для все-

²¹¹ См.: Международный наем медико-санитарного персонала: проект глобального кодекса практики. Документ ВОЗ. 15 апреля 2010 г. A63/INF.DOC./2. С. 6, 12.

²¹² П. 1, 4 ст. 1, п. 2.3 ст. 2, п. 4.3 ст. 4 Глобального кодекса.

объемлющей и эффективной системы здравоохранения и для предоставления услуг здравоохранения». В следующем абзаце выражается глубокая обеспокоенность тем, что «серьезная нехватка персонала здравоохранения, которую испытывают многие государства-члены, включая высокообразованных и подготовленных работников здравоохранения, является серьезной угрозой для эффективного функционирования систем здравоохранения и подрывает способность этих стран достичь Целей тысячелетия в области развития и других целей развития, согласованных в международном масштабе». Вторая цитата содержит весьма благозвучное, но значительное смещение совершенно разных позиций и интересов.

Нехватка медицинского персонала является проблемой как развитых, так и развивающихся государств. Однако, если первым в большей степени необходим вспомогательный медицинский персонал для ухода за стареющим населением²¹³, то вторые нуждаются в людях, способных оказывать первую медицинскую помощь²¹⁴. Развитые государства выступают в качестве нанимателей иностранного медицинского персонала, а развивающиеся теряют профессиональные кадры, которых недостаточно и для удовлетворения собственных нужд здравоохранения.

Цели тысячелетия в области развития²¹⁵ в части борьбы с конкретными заболеваниями упоминают ВИЧ/СПИД²¹⁶,

²¹³ См. подробнее: Глушенко Г.И., Пономарев В.А. Миграция и развитие. М.: Экономика, 2009. С. 91–94.

²¹⁴ По данным ВОЗ, например, 80 % инвалидов живут в странах с низким уровнем дохода. См.: Инвалидность, включая предупреждение, ведение и реабилитацию. Доклад Секретариата. ВОЗ. 14 апреля 2005 г. А/58/17; Международное гуманитарное право: учебник / под ред. А.Я.Капустина. М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 146.

²¹⁵ Приняты Генеральной Ассамблеей ООН 8 сентября 2000 г. А/RES/55/2.

²¹⁶ Пп. 4, 5 п. 19, пп. 4 п. 28 Декларации.

малярию²¹⁷, другие «основные болезни, от которых страдает человечество»²¹⁸ и «другие инфекционные заболевания»²¹⁹. С учетом того, что эти упоминания расположены в разделах «Развитие и искоренение нищеты» и «Удовлетворение особых потребностей Африки», становится очевидно, что благородно звучащая формулировка Глобального кодекса искажает восприятие потребностей в медицинском персонале в сопоставлении различных регионов мира. В 2006 г. в Докладе о состоянии здравоохранения в мире²²⁰ ВОЗ выделила группу из 57 государств, в которых дефицит врачей, медсестер и акушерок носит критический характер. Ни одно из этих 57 государств не относится к развитым. Подобное же отмеченному выше смещение и искажение может быть прослежено на протяжении всего Глобального кодекса. Напротив, «взаимная выгода» международного найма персонала здравоохранения едва не стала заглавием одной из статей кодекса²²¹.

В соответствии со ст. 9.1. Глобального кодекса «государствам следует периодически сообщать о принятых мерах, достигнутых результатах, возникших трудностях и извлеченных уроках», а Всемирной ассамблее здравоохранения – «проводить обзор актуальности и действенности Кодекса» (ст. 9.5.). Первый раунд этого обзора был проведен в 2013 г.²²² Каковы его итоги? Отчет о текущем состоянии процесса внедрения Кодекса предоставили 56 стран, из кото-

²¹⁷ Пп. 4 п. 19 Декларации.

²¹⁸ Там же.

²¹⁹ Пп. 4 п. 28 Декларации.

²²⁰ Совместная работа на благо здоровья. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2006: обзор. ВОЗ, 2006. С. 6.

²²¹ Ст. 5 проекта для обсуждения от 18 августа 2008 г., проекта в редакции 4 декабря 2008 г., 3 декабря 2009 г., 8 апреля 2010 г.

²²² См.: Siyam A., Zurn P. et al. Monitoring the implementation of the WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel // Bulletin of WHO. 2013. Vol. 91. P. 816-823.

рых 37 предприняли определенные шаги по внедрению Кодекса²²³. Национальные органы, требуемые ст. 7.3. Кодекса, были назначены в 85 странах²²⁴. Вследствие чего «отмечается несоответствие между отчетами, поступившими из государств-членов, и взятыми обязательствами в связи с единодушным одобрением Кодекса»²²⁵. Однако несоответствие весьма предсказуемое с учетом мизерности прописанных мер для одних государств (имеющих ресурсы и представивших материалы) и мизерности ресурсов для решения имеющихся комплексных проблем для других (развивающихся и материалов в абсолютном большинстве не предоставивших).

Вместо заключения отметим, что Глобальный кодекс ВОЗ по практике международного найма персонала здравоохранения 2010 г. имеет негативное и позитивное значение одновременно: прискорбно, что документ позволяет смешивать различную степень уязвимости развитых и развивающихся государств в рассматриваемом вопросе, призывая развитые государства действовать на основе мало к чему обязывающих «этических принципов» в отношении международного найма персонала здравоохранения; отрадно, что этот документ всё же был принят хотя бы в качестве одного из подтверждений существования проблемы.

²²³ См.: Siyam A., Zurn P. et al. Monitoring the implementation of the WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel // Bulletin of WHO. 2013. Vol. 91. P. 816-823.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Диалог по вопросам политики ВОЗ для преодоления проблем, связанных с международным наймом и мобильностью персонала здравоохранения: технический доклад. Амстердам, 2-3 мая 2013 г. ВОЗ, 2013. С. 7.

4.4.4. Экологическая миграция

Понятие «экологической миграции» еще не устоялось ни в научном, ни в международно-правовом лексиконе²²⁶. К экологической миграции относят перемещения населения, связанные как с относительно краткими по своему действию факторами, так и с долгосрочными. Примерами первой группы факторов можно назвать стихийные бедствия в Непале в 2015 г., в Пакистане в 2013 г., на Гаити в 2010 г. (землетрясения), в Юго-Восточной Азии в 2004 г. (цунами); засухи и наводнения и др. Примерами факторов второй группы являются погружение ряда государств под воду с перспективой полного исчезновения территории (Мальдивские и Маршалловы острова, Кирибати и др.), деградация окружающей среды. Порождающие экологическую миграцию причины могут быть вызваны и деятельностью человека.

Отсутствует единство и в понимании характера статуса, который следует предоставлять тем, кто меняет место своего жительства по причинам, связанным с окружающей природной средой, что выражается в разнообразии терминов, используемых для обозначения таких лиц.

При этом, экологическая миграция характеризуется стабильным повышением интереса к ней со стороны государств, международных организаций, ученых, что вселяет оптимизм относительно выработки консолидированной позиции в понимании явления экологической миграции и возможного его регулирования международно-правовыми средствами.

²²⁶ См., например: Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Экологическая миграция населения: международно-правовые аспекты. М.: Аспект пресс, 2013; Евтушенко В.И. Международно-правовое регулирование миграционных процессов: учебное пособие. Белгород, 2013; *Climate change and displacement: Multidisciplinary perspectives* / ed. by J. McAdam. Oxford: Hart Publishing, 2010 (paperback 2012); McAdam J. *Climate change, forced migration, and international law*. Oxford: Oxford University Press, 2012 (paperback 2013).

4.4.5. 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, благонадежным²²⁷. Моменты завершения 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 завершается²²⁸. Это позволяет конкретизировать роль виз и уяснить особенности их право-

²²⁷ См.: Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков. В 3 т. Международная организация по миграции, 2006. Т.3. Раздел 3.1. С. 24; A guide to Japanese visas. URL: http://www.mofa.go.jp/j_info/visit/visa/01.html (дата обращения 21 августа 2006 г.).

²²⁸ См.: Киселева Е.В. Понятие и назначение виз // Киселева Е.В. Международно-правовые предпосылки установления безвизового режима между Российской Федерацией и Европейским Союзом. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 70-73.

вых 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 б ч. 1 ст. 29 Закона)²²⁹. Таким образом, виза – это единственный документ, используемый как разрешение на въезд и пребывание в Австралии²³⁰.

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 России, где ст. 24 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» 1996 г.²³¹ 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

²²⁹ Migration Act, 1958. URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ma1958118/ (дата обращения 1 июня 2007 г.).

²³⁰ См.: International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002. P. 20.

²³¹ СЗ РФ, 1996, № 34, ст. 4029; 1998, № 30, ст. 3606; 2003, № 2, ст. 159.

по основаниям, предусмотренным ФЗ о порядке въезда 1996 г. (п. 5 ст. 24). Такие основания перечислены в ст. 26 и 27 данного закона.

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)²³². В Японии, в соответствии с Законом об иммиграционном контроле и признании беженцев 1951 г. (в ред. 2006 г.)²³³, 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.

Количество *классификаций* виз в разных государствах различно²³⁴. Общие представления о группировке виз являются полезными, поскольку в отношении разных видов виз действуют разные уровни международного сотрудничества, введение определенных видов виз может стать следствием высокой или, наоборот, низкой эффективности взаимодействия между странами по более широкому кругу миграционных проблем.

Наиболее распространенным является подразделение виз на визы для краткосрочного и долгосрочного пребывания.

²³² См.: International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002. P. 21.

²³³ Immigration Control and Refugee Recognition Act, 1951 // Cabinet order No. 319, 1951 (as amended by the Law No. 43, 2006). URL: <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/information/icrr-01.html> (дата обращения 21 августа 2006 г.).

²³⁴ 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.

ния²³⁵. 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, разделение виз по длительности пребывания позволяет отделить туристов от рабочих²³⁶, 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).

В России, согласно Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» 2002 г. (далее ФЗ об иностранцах)²³⁷ 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 лица²³⁸.

²³⁵ См., например: Butler W.E. Soviet visa legislation // Review of Socialist Law. 1984. № 10. P. 303.

²³⁶ Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004–2005 годах. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. С. 250.

²³⁷ СЗ РФ 29.07.2002, № 30, ст. 3032; 30.08.2004, № 35, ст. 360; 08.11.2004, № 45, ст. 4377.

²³⁸ 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

Отметим иные критерии классификации.

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, пяти дней. В России транзитные визы²³⁹ могут выдаваться на срок не более трех суток (при следовании воздушным транспортом)²⁴⁰, не более десяти суток (в целях транзитного проезда или эвакуации)²⁴¹, на срок, необходимый для транзитного проезда по кратчайшему маршруту (при следовании легковым автомобильным транспортом)²⁴².

Краткосрочные визы выдаются обычно для пребывания, не превышающего трех месяцев в течение полугода²⁴³. Долгосрочные визы – свыше трех месяцев²⁴⁴.

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.).

²³⁹ Предусмотрены главой VI ФЗ о порядке въезда в РФ 1996 г.

²⁴⁰ Пункт 39 Положения о визах 2003 г.

²⁴¹ Пункт 38 Положения о визах 2003 г.

²⁴² Пункт 40 Положения о визах 2003 г. При этом срок рассчитывается исходя из суточного пробега транспортного средства, равного 500 км.

²⁴³ Пункт 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,

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 орган²⁴⁵. В государствах-участниках Европейского Союза обычные визы выдаются, как общее правило, консульскими учреждениями или визовыми отделами посольств.

На границе визы выдаются в исключительных случаях при разрешительной системе²⁴⁶ или в качестве общего пра-

Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах.

²⁴⁴ Например, виза временно проживающего лица в РФ – на срок 4 месяца. 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.

²⁴⁵ Пункт 4 ст. 25.1 ФЗ о въезде в РФ 1996 г., п. 7 Положения о визах 2003 г.

²⁴⁶ См.: ч. 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) No 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. P. 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.

вила, тем самым представляя собой облегчение визового режима²⁴⁷.

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.

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 полномочия, 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

²⁴⁷ Как, например, в отношении граждан России, прибывающих в Индонезию, Камбоджу, Руанду, Того, Эфиопию, на Мадагаскар, Сент-Винсент и Гренадины и т.д.

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»²⁴⁸. «Образование паспортного союза является одним из наиболее эффективных методов расширения свободы передвижения»²⁴⁹.

И для интеграционных объединений, и для паспортных союзов характерно, что в плане визовых требований присутствуют, как правило, два этапа: создание зоны сво-

²⁴⁸ Hailbronner K. Visa regulations and third-country nationals in EC law // Common Market Law Review. 1994. Vol. 31. No. 5. P. 975.

²⁴⁹ Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. 1973–1974. Vol. 4. P. 20.

бодного перемещения только для граждан государств-участников, а затем, при снятии контроля на внутренних границах – и для граждан третьих стран²⁵⁰.

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 объединений 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. Эти организации более подробно рассмотрены в последней главе настоящего пособия.

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 положения²⁵¹.

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 реализова-

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ См., например: 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.

ны на глобальном уровне²⁵², а также после Второй мировой войны в рамках социалистического блока²⁵³.

По состоянию на 18 марта 2015 г. Россия поддерживает безвизовые отношения для держателей дипломатических, служебных и обычных паспортов (взаимные или односторонние в пользу РФ) с 48 государствами и территориями, включая большинство стран постсоветского пространства²⁵⁴. Безвизовый режим для российских граждан ввели, например, Аргентина, Багамские острова, Барбадос, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Бразилия, Венесуэла, Вьетнам, Гайана, Гватемала, Гренада, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Республика Корея, Коста-Рика, Куба, Лаос, Македония, Малайзия, Марокко, Мексика, Монголия, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, специальные административные районы КНР Гонконг и Макао, Сейшельские острова, Сент-Люсия, Сербия, Таиланд, Турция, Уругвай, Фиджи, Филиппины, Черногория, Чили, Эквадор.

Фактически в *одностороннем порядке* устанавливается безвизовый режим между Европейским Союзом и третьими государствами. Резолюция Совета определяет список государств, граждане которых обязаны иметь визы при пересечении внешних границ государств-членов, и стран, граждане которых от визового требования освобождены. Этот список в 1999 г. включил в себя все государства, в отношении которых требования визы для пересечения границы существовало у всех участников Европейского Союза. До этого два перечня включали в себя не все страны: «между» списками оста-

²⁵² Подробно см.: Turack D.C. Freedom of movement and the international regime of passports // *Osgoode Hall Journal*. № 6. 1968. P. 230–251.

²⁵³ 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*. Vol. 3. 1979–1980. P. 78–79.

²⁵⁴ Подробнее см.: Список стран с упрощенным порядком въезда // Официальный сайт Консульского департамента МИД России. URL: <http://www.kdmid.ru>.

вались те, в отношении которых визовые требования к гражданам применялись не всеми государствами-членами ЕС.

Установление визового требования для граждан третьих государств является односторонним актом Европейского Союза постольку, поскольку, хотя важнейшие критерии для внесения государств в данный список зафиксированы (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.)²⁵⁵, а далее бессрочно с расширением круга государств-бенефициариев и включением в него Андорры, Ватикана, Исландии, Монако, Норвегии и Сан-Марино²⁵⁶. Безви-

²⁵⁵ 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. № 15. 12 апреля 2007 г.; Украина ввела с 1 мая до 1 сентября безвизовый режим въезда для граждан ЕС, 1 апреля 2005 г. URL: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=494258&ct=news> (дата обращения 16 апреля 2007 г.).

²⁵⁶ См.: Указ Президента Украины № 1008/2005 «О введении безвизового режима для граждан Соединенных Штатов Америки», 30 июня 2005 г. URL: http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_2955.html (дата обращения 7 июня 2007 г.); Указ Президента Украины № 1107/2005 «О введении безвизового режима для граждан Японии», 19 июля 2005 г. URL: http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_2995.html (дата обращения 7 июня 2007 г.); Указ Президента Украины № 1131/2005 «О введении безвизового режима для граждан государств – членов Европейского Союза, Швейцарской Конфедерации и Княжества Лихтенштейн», 26 июля 2005 г. URL: http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3046.html (дата обращения 7 июня 2007 г.); Указ Президента Украины № 1134/2005 «О введении безвизового режима для граждан Канады», 26 июля 2005 г. URL: http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3047.html (дата обра-

зовый режим для 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 страну²⁵⁷. 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 туристов²⁵⁸. Аналогичный вопрос рассматривается в настоящее время в Кыргызстане²⁵⁹.

В 1957 г. была предпринята попытка облегчения международных перемещений *в рамках Совета Европы*²⁶⁰, не увенчавшаяся успехом – было принято Европейское Соглашение о регулировании передвижения лиц между государст-

ния 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», 29 ноября 2005 г. URL: http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3576.html (дата обращения 7 июня 2007 г.).

²⁵⁷ См. п. 1 Указа Президента Украины № 1008/2005 «О введении безвизового режима для граждан Соединенных Штатов Америки», 30 июня 2005 г.

²⁵⁸ См.: Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. 1973-1974. Vol. 4. P. 38.

²⁵⁹ См.: Парламентарии Кыргызстана планируют ввести безвизовый режим для граждан ЕС. URL: <http://www.mirtv.ru/show.php?id=13051&templ=news> (дата обращения 6 июня 2007 г.).

²⁶⁰ См.: Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. 1973-1974. Vol. 4. P. 28–30.

вами-участниками Совета Европы²⁶¹. 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 Европы, 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 собой²⁶².

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*²⁶³, например Испанией в отношении ряда латиноамериканских государств, Францией, Великобританией. К этой же категории

²⁶¹ ETS 25.

²⁶² См., например: 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.

²⁶³ См.: Neumeyer E. Unequal access to foreign spaces: how states use visa restrictions to regulate mobility in a globalized world. Global migration prospectives. № 43. September 2005. P. 8.

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.²⁶⁴, теперь – сети двусторонних и одного многостороннего соглашения.

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 упрощенный режим подразумевает отказ от виз, как минимум для обладателей официальных паспортов.

По состоянию на 18 марта 2015 г. Россия имеет облегченный визовый режим со 113 государствами и территориями (по сути, полностью визовые отношения Россия поддерживает с 61 государством)²⁶⁵. Например, для отдельных категорий граждан ряда государств действует безвизовый въезд:

– для обладателей дипломатических, служебных или аналогичных паспортов:

²⁶⁴ Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников, Бишкек, 9 октября 1992 // Бюллетень международных договоров РФ, 1993, № 10. Договаривающимися сторонами являлись: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.

²⁶⁵ Не стоит удивляться тому, что общее количество стран (48+61+113) превышает количество государств-членов ООН. Отдельные отношения по визовым вопросам устанавливаются иногда в отношении части территории государства, как например, с Гонконгом, Макао и др. Подробнее см.: Список стран с упрощенным порядком въезда // Официальный сайт Консульского департамента МИД России. URL: <http://www.kdmid.ru>.

- на краткий срок или ограниченный дополнительными условиями, например, на срок до 30 дней в Иран;
 - на срок до 90 дней, например, Эфиопия;
 - на срок до 3-х мес., например, Чили; и др.
- для обладателей обычных паспортов:
- на срок до 90 дней, для следующих с туристическими целями, например, Намибия;
 - на срок 1 мес., например, Мальдивская Республика;
 - на срок до 60 дней, для следующих в туристических и деловых целях, например, Маврикий и др.

Предусмотрено также сочетание нескольких выше перечисленных категорий и/или иных условий, например, с Китаем:

- без виз по дипломатическим и служебным паспортам на срок не более 30 дней;
- по общегражданским паспортам без виз совершают поездки:

- транзитные пассажиры – до 24 часов 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 госу-

дарства не должен превышать тридцати календарных дней;

- 72-часовой безвизовый транзит в Пекине и Шанхае при наличии визы третьей страны и авиабилета до конечного пункта перелета; также аэропорты Шэньян, Далянь, Пекин, Гуанчжоу, Чэнду.

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)²⁶⁶.

Контрольные вопросы

1. Каково значение права на воссоединение семьи для международно-правового регулирования миграции?
2. Что понимается под утечкой умов, их циркуляцией и растратой?
3. Каковы международно-правовые подходы к миграции медицинского персонала?
4. Что такое «экологическая миграция» с позиций науки и практики современного международного права?
5. Что такое виза как мера контроля за въездом иностранцев на территорию государства? По каким вопросам, связанным с визами, развивается сотрудничество государств?

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Изучите прямые и косвенные случаи закрепления права на воссоединение семьи.

²⁶⁶ Вступило в силу с 1 июня 2007 г.

2. Какими преимуществами участия России в Болонской системе вы пользуетесь или можете воспользоваться?

3. Проанализируйте деятельность ВОЗ по вопросу миграции медицинского персонала.

4. Какой термин для обозначения людей, изменяющих место своего жительства по связанным с окружающей средой причинам, кажется Вам оптимальным? Аргументируйте.

5. С какими государствами и в какой форме действуют упрощенные правила въезда граждан у Российской Федерации или страны Вашего гражданства?

Казусы

1. Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Великобритании. Решение ЕСПЧ от 28 мая 1985 г.

2. Односторонняя отмена виз Украиной.

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 // Официальный сайт Консульского департамента МИД России. URL: <http://www.kdmid.ru>

Основная литература

1. Бекяшев Д.К., Иванов Д.В. Экологическая миграция населения: международно-правовые аспекты. М.: Аспект пресс, 2013.
2. 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.
3. Евтушенко В.И. Международно-правовое регулирование миграционных процессов: учебное пособие. Белгород, 2013.
4. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: учебное пособие. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
5. Киселева Е., Абашидзе А. Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС: монография. Saarbruecken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010. – 232 с.
6. Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф. Мировой рынок труда и международная миграция. М.: Экономика, 2010.
7. Транзитная миграция и транзитные страны. Теория, практика и политика регулирования / под ред. И. Молодиковой, Ф. Дювеля. М.: Университетская книга, 2009.
8. The Ashgate Research Companion to Migration Law, Theory and Policy / ed. by Satvinder S. Juss. Ashgate, 2013.
9. Climate change and displacement: Multidisciplinary perspectives / ed. by J. McAdam. Oxford: Hart Publishing, 2010 (paperback 2012).
10. Foundations of International Migration Law / ed. by B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012.

11. International Migration, Remittances, and the Brain Drain / ed. by Özden C., Schiff M.W. World Bank Publications, 2006.
12. Kiseleva E. Visa access to an enclave from the point of international law // SJTU Human Rights Law Review. 2007. Vol. 2.
13. McAdam J. Climate change, forced migration, and international law. Oxford: Oxford University Press, 2012 (paperback 2013).
14. Neumeyer E. Unequal access to foreign spaces: how states use visa restrictions to regulate mobility in a globalized world. Global migration perspectives. № 43. September 2005.
15. Research Handbook on International Law and Migration / ed. by V. Chetail, C. Bauloz. Padstow: Elgar, 2014.

Темы докладов и выпускных работ

1. Значение понятий «семья» и «члены семьи» для международно-правового регулирования миграции.
2. Международная судебная практика по вопросу о воссоединении семьи (на примере Европейского Суда по правам человека, Суда Европейских Сообществ и др.).
3. Значение Болонского процесса для миграции в сфере образования.
4. Международно-правовое понятие «растраты умов» (*brain waste*).
5. Международно-правовые подходы к миграции медицинского персонала.
6. Соотношение права на свободу передвижения и права на поддержание наивысшего уровня здоровья в контексте миграции медицинского персонала.
7. Международно-правовые подходы к вопросам экологической миграции.

8. Вынужденная миграция по экологическим причинам: международно-правовые аспекты.

9. Международно-правовые основы сотрудничества государств по упрощению въезда лиц на свою территорию.

10. Международно-правовое регулирование перемещения туристов.

ГЛАВА 5 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 покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. устанавливает близкие к Всеобщей декларации прав челове-

ка 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 человека²⁶⁷, 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. Статья 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. Статья 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 Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, подписанной в Минске 26 мая 1995 г., ст. 22 Американской конвенции о правах человека 1969 г., ст. 12 Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.

²⁶⁷ 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.

При этом, хотя право на свободу передвижения по объекту регулирования охватывает право пересекать международные границы, въезжать на территорию государства управомочены только граждане этого государства. Общее право въезжать, проживать или оставаться в определенной стране отсутствует. В других региональных правозащитных инструментах наблюдается аналогичная картина²⁶⁸.

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»²⁶⁹, Федеральный закон 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²⁷⁰, Федеральный закон 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²⁷¹.

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.

Таким образом, по существу право на свободу передвижения меньше права путешествовать и не дает права пересекать международные границы, иначе как для въезда в

²⁶⁸ См.: ст. 22 Американской конвенции о правах человека 1969 г., ст. 12 Африканской хартии прав человека и народов 1981 г.

²⁶⁹ ВВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

²⁷⁰ СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 1998. № 30. Ст. 3606; 1999. № 26. Ст. 3175 и др.

²⁷¹ СЗ РФ 29 июля 2002 г. № 30, ст. 3032 с изм.

государство гражданства. Однако со свободой передвижения связана реализация других прав человека²⁷².

5.1.2. Принцип невысылки

Как отмечают исследователи, к предоставлению права на въезд ближе всего сформулирован *принцип невысылки*²⁷³ (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»²⁷⁴.

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 материалов²⁷⁵. Однако с течением времени, как отмечено в параграфе о вынужденной миграции, утвердилось более широкое понимание *non-refoulement*, чему способствовало, с одной стороны, закрепление принци-

²⁷² 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.

²⁷³ 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.

²⁷⁴ Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

²⁷⁵ См.: Goodwin-Gill G.S. The refugee in international law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1996. P. 122.

па невысылки в региональных актах²⁷⁶, с другой стороны, как в отношении беженцев, так и при других обстоятельствах²⁷⁷. Обычно-правовой характер данной нормы международного права подчеркивается как в решениях Европейского Суда по правам человека²⁷⁸, так и в трудах ученых²⁷⁹. В некоторых международно-правовых актах *non-refoulement* (в том числе охватывающий запрет отказа в допуске на границе) фиксируется как императивная норма международного права²⁸⁰.

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 властям²⁸¹. 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 территорию²⁸².

²⁷⁶ См.: часть 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.

²⁷⁷ Например, в отношении запрета пыток – ст. 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.

²⁷⁸ См.: *Soering v. the United Kingdom* (1989), 11 E.H.R.R. 439. Para. 82; *Jabari v. Turkey judgement of 11 July 2001*.

²⁷⁹ См., например: Goodwin-Gill G.S. *International Law and the Movement of People between States*. Oxford: Oxford University Press, 1978. P. 141.

²⁸⁰ См.: пункт 5 ч. 3 Картахенской декларации о беженцах 1984 г.

²⁸¹ Статья 31 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

²⁸² См.: Human rights committee. General comment No. 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: Сборник статей / под ред. д.ю.н., проф., акад. РАЕН ПАНИ, засл. деятеля науки РФ В.М.Баранова. Н.Новгород, 2004. С. 102.

В Предварительном Докладе о высылке 2005 г. понятия «высылка», «принудительное возвращение», «отказ во въезде», «запрет во въезде» охарактеризованы как смежные, нуждающиеся в разграничении и сопоставлении²⁸³.

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, 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».

²⁸³ 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: Материалы межвузовской научно-практической конференции. Москва, 17 апреля 2006 г. / отв. ред. А.Я. Капустин, А.Х. Абашидзе. М.: Изд-во РУДН, 2006. С. 183–187.

Часть 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: расовую²⁸⁴, по признаку пола²⁸⁵, инвалидности²⁸⁶ и т.д. В прочих случаях, в том числе и 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.

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 за-

²⁸⁴ Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.

²⁸⁵ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.

²⁸⁶ Конвенция о правах инвалидов 2007 г.

конодательство Великобритании предусматривало разный порядок для приезда жен к мужьям и мужей к женам²⁸⁷.

Суд Европейских Сообществ в деле Эль-Яссина²⁸⁸ 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 территорию²⁸⁹.

5.1.4. Право на семейную жизнь

Как отмечается британским исследователем Д. Джексоном наиболее употребимым в делах о миграции является обжалование нарушений ст. 8 Европейской Конвенции по правам человека, гарантирующей право на семейную жизнь²⁹⁰.

В деле Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Великобритании Европейский Суд по правам человека под-

²⁸⁷ 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.

²⁸⁸ Case C-416/96 Nour Eddine El-Yassine v. Secretary of State for Home Department [1999] ECR I-1209.

²⁸⁹ См. подробнее: Roger N., Scannell R. Free movement of persons in the enlarged European Union. London: Sweet and Maxwell, 2005. P. 261–262.

²⁹⁰ См.: Jackson D. Immigration Law and Practice. 2nd ed. London, 1999. P. 83.

твердил 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 семья²⁹¹. Однако государство должно принимать во внимание риск разделения семьи, выражающийся чаще всего в невозможности всем членам семьи следовать за депортируемым лицом²⁹². Такую же позицию занимает и Управление Верховного комиссара по делам беженцев²⁹³.

Понятие семьи охватывает, для целей применения настоящей статьи, как правило, супругов и несовершеннолетних детей²⁹⁴. Причем зарегистрированный брак образует опровержимую презумпцию, а при незарегистрированном наличие тесных семейных связей должно быть доказано²⁹⁵. 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 подтверждено²⁹⁶.

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

²⁹¹ См.: Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom (1985), 7 E.H.R.R. 471. Para. 68.

²⁹² См.: Berrehab v. Netherlands (1989), 11 E.H.R.R. 322.

²⁹³ См.: Commission Green Paper on A Community Return Policy on Illegal Residents. UNHCR's Comments. Geneva, July 2002. Para. 10.

²⁹⁴ Т.е. не достигших 19 лет согласно ст. 1 Конвенции о правах ребёнка 1989 г.

²⁹⁵ См.: Kroon v. Netherlands (1994), 19 E.H.R.R. 263.

²⁹⁶ См.: Berrehab v. Netherlands (1989), 11 E.H.R.R. 322.

трансграничного передвижения населения. Некоторые авторы утверждают, что процессуальные гарантии в данной сфере отсутствуют вообще²⁹⁷, большинство же признает определенный минимум за законными мигрантами²⁹⁸.

Суверенный характер правомочий государства обуславливает «асимметричность» правоотношения по поводу выдачи разрешения на въезд (визы): с одной стороны, частному лицу противостоит государство как публично-правовое образование²⁹⁹, а с другой стороны, у лица нет права требования визы³⁰⁰, хотя отдельные исследователи утверждают, что такое положение противоправно³⁰¹.

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 въезде³⁰². Так например, в соответствии с п. 12 Положения РФ 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 2003 г.³⁰³ уполномоченный государственные орган не обязан разъяснять причины отказа. Такие же правила действовали в Германии в соответствии с Законом о пребывании, занятости и интеграции иностран-

²⁹⁷ См., например: Plender R. Op. cit. P. 472.

²⁹⁸ См., например: 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.

²⁹⁹ См.: Во В.Р. Op. cit. P. 79.

³⁰⁰ Ibid. P. 79, 437.

³⁰¹ См.: Cholewinski R. Borders and discrimination in the European Union. London: Immigration Law Practitioners' Association; Brussels: Migration Policy Group, 2002. P. ii.

³⁰² См.: Boratynski J. et al. Visa policies of European Union Member States: Monitoring report. Warsaw, 2006. P. 16.

³⁰³ СЗ РФ. 16 июня 2003 г. № 24. Ст. 2329.

цев³⁰⁴. Согласно бельгийскому законодательству, напротив, лицу должны быть объяснены причины отказа в письменной форме³⁰⁵. 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 виз³⁰⁶. (Прежде Общая консульская инструкция в данном вопросе отсылала к национальному законодательству³⁰⁷.) 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).

**5.1.6. Защита прав человека и обеспечение безопасности
(на примере использования
биометрических технологий)**³⁰⁸

Отдельные правозащитные вопросы встают относительно соотношения проблем поддержания безопасности и

³⁰⁴ См.: § 77 (2) Gesetz ueber den Aufenthalt, die Erwerbstaetigkeit und die Integration von Auslaendern im Bundesgebiet.

³⁰⁵ См.: Boratynski J. et al. Visa policies of European Union Member States: Monitoring report. Warsaw, 2006. P. 47.

³⁰⁶ 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.

³⁰⁷ Common consular instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts // OJ C 326, 22.12.2005. P. 14.

³⁰⁸ Данный подпараграф написан в соавторстве с А.В.Аммосовой.

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 данных³⁰⁹.

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 образа³¹⁰.

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.

³⁰⁹ См.: Кратко о биометрических технологиях (по материалам [biometricsGUIDE.ru](http://www.biometricacs.com/kratko_o_bio.php)). URL: http://www.biometricacs.com/kratko_o_bio.php; Redpath J. Biometrics and International Migration. International Organization for Migration, 2005. (International Migration Law Series. № 5) P. 6.

³¹⁰ Биометрический образ – непосредственно наблюдаемый системой образ личности без использования, каких либо операций по его предварительной обработке и масштабированию. См.: Глоссарий // Российский биометрический портал. URL: http://www.biometrics.ru/document.asp?group_id=10&url=%C3%EB%EE%F1%F1%E0%F0%E8%E9&sSID=3.6.

Во всем многообразии используемых сейчас биометрических данных укрупненно 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)³¹¹.

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 руки³¹². Основными факторами, влияющими на выбор государствами той или иной технологии, являются легкость внедрения, простота получения данных и принятие ее общественностью³¹³.

Существующие сейчас системы функционируют либо для **идентификации** (аутентификации) – установления возможной личности (путем сравнения идентификационных данных человека с ранее зарегистрированными данными о

³¹¹ См., например: 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.

³¹² Общая характеристика биометрических технологий. URL: <http://www.biolink.ru/technology>.

³¹³ См., например: Redpath J. Biometrics and International Migration. International Organization for Migration, 2005. (International Migration Law Series. № 5) P. 7.

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)³¹⁴.

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 года, которые взбудоражили мировое сообщество и привели к всеобщему пониманию необходимости повышения уровня безопасности в странах посредством широкого применения интеллектуальных систем и улучшения качества превентивного надзора³¹⁵.

Усилившееся значение функции поддержания безопасности вызвало к жизни существующие и по сей день разногласия относительно соотношения соображений безопас-

³¹⁴ См.: Биометрическая технология в машиносчитываемых проездных документах. План ИКАО. Двенадцатое 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.

³¹⁵ См, например: Redpath J. Biometrics and International Migration. International Organization for Migration, 2005. (International Migration Law Series. № 5) P. 9; 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. P. 3–4.

ности 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 стабильности³¹⁶.

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 ответ системы (вероятность «узнать незнакомого») – это так называемые ошибки первого порядка, ложноотрицательный ответ системы (вероятность не узнать знакомого) – так назы-

³¹⁶ 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.

ваемые ошибки второго порядка и вероятность того, что система вообще не сможет принять никакого решения – ошибки третьего порядка³¹⁷.

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 соответственно³¹⁸. И хотя очевидно, что невозможно создать совершенную систему, т.е. дающую ноль процентов 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 зарегистрированного чле-

³¹⁷ 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. № 1 (2820), январь 2009. URL: <http://www.vokrugsveta.ru/vs/article/6580/>.

³¹⁸ 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.

на из базы данных с 60 миллионами записей, уровень ошибок составит 600 тысяч 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 возможностей и обращения 1975 г. и Конвенции о защите прав всех

трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.³¹⁹ В 2011 г. была принята Конвенция МОТ № 189 о достойном труде для домашних работников (вступила в силу в сентябре 2013 г.)³²⁰. Кроме этих 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.

³¹⁹ Киселева Е.В. Международно-правовая защита прав мигрантов: документы и механизмы // Миграционное право. 2011. № 1. С. 28–31. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=11&art=2186>.

³²⁰ См., например: Гусов К.Н., Лютов Н.Л. Международное трудовое право: учебник. М.: Проспект, 2013.

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 ратифицировала³²¹. 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, прямо или косвенно связанных с защитой прав мигрантов. Собственно на этой проблематике фокусируют свое внимание Специальный докладчик по вопросу о правах внутренне перемещенных лиц (в такой формулировке с 2004 г.) и Специальный докладчик по вопросу о правах мигрантов (с 1999 г.). А о миграции среди прочего в наибольшей степени говорят Рабочая группа экспертов по проблемам лиц африканского происхождения (с 2002 г.), Специальный докладчик по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии (с 1990 г.), Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связан-

³²¹ Из государств-участников СНГ к конвенции присоединились Азербайджан, Киргизия, Таджикистан.

ной с ними нетерпимости (с 1993 г.), Специальный докладчик по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия (с 2007 г.) и Специальный докладчик по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми (с 2004 г.).

Основные формы работы специальных процедур включают анализ соответствующих тематических областей, осуществляемый, в том числе, с посещением конкретных государств³²², 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, 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 порядка³²³.

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

³²² См., например, подробнее о деятельности Представителя Генерального Секретаря ООН по правам лиц, перемещенных внутри страны, в соответствующем параграфе настоящего пособия.

³²³ См.: Абашидзе А. Х. Договорные органы по правам человека в системе правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. М.: РУДН, 2012.

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 пять 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 органы³²⁴ 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) переконцентрированы на торговле людьми. Однако

³²⁴ 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.

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.³²⁵) – 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 «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

³²⁵ HRI/GEN/2/Rev.2.

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 Конвенции МОТ № 97 о правах мигрантов (пересмотренной) 1949 г. и Конвенции МОТ № 143 о злоупотреблениях 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 года на 32-й сессии Генеральной конференции МОТ. Конвенция вступила в силу 22 января 1952.

Настоящая конвенция обязывает подписавшие её 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 иностранным работниками и членам их семей, законно пребывающим на территории принимающего государства, условий не менее благоприятных, чем те, которыми пользуются собственные 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, прав 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» (приложение 1), «Вербовка, трудоустройство и условия труда работников-мигрантов, набираемых по соглашениям о групповых перемещениях, заключаемым под контролем правительства» (приложение 2) и «Ввоз работниками-мигрантами личного имущества, рабочих инструментов и оборудования» (приложение 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-ой 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 усло-

вия, 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 и 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 проживания 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., Конвенция МОТ № 189 о достойном труде для домашних работников 2011 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. Расскажите о работе Комитета по правам мигрантов.
6. Как затрагиваются вопросы миграции в деятельности договорных органов ООН? Каковы правовые основы и основные направления деятельности Комитета по правам мигрантов?
7. 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, 143 и 189, для защиты прав трудящихся мигрантов.

Казусы

1. Серинг против Великобритании. Решение ЕСПЧ от 7 июля 1989 г.
2. Кюютин против России. Постановление ЕСПЧ от 10 марта 2011 г.
3. Мусхаджиева и другие против Бельгии. Постановление ЕСПЧ от 19 января 2010 г.
4. Тарахель против Швейцарии. Постановление ЕСПЧ от 4 ноября 2014 г.
5. Шарифи и другие против Италии и Греции. Постановление ЕСПЧ от 21 октября 2014 г.

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. URL: http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Documents/Handbook_ru.pdf
2. Международные акты о правах человека. Сборник документов / 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 No. 24 (Rev.1). OHCHR, UN. New York and Geneva, 2005. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet24rev.1en.pdf>

Основная литература

1. Абашидзе А. Х. Договорные органы по правам человека в системе правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. М.: РУДН, 2012.
2. Абашидзе А.Х., Гольдяев А.О. Универсальные механизмы защиты прав человека. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.
3. 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.
4. Лимонова Н.А. Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: учебное пособие для вузов. М.: Книжный мир, 2001.
5. Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков: в 3 т. Международная организация по миграции, 2006.
6. Правоприменительная практика Европейского Суда по правам человека в области защиты прав мигрантов: материалы 31-го семинара сети «Миграция и Право» Правоза-

щитного центра «Мемориал». Апрель 2011 г. М.: Р. Валент, 2011.

7. Региональные системы защиты прав человека: учеб. пособие / отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2012.

8. The Ashgate Research Companion to Migration Law, Theory and Policy / ed. by Satvinder S. Juss. Ashgate, 2013.

9. Cholewinski R. Borders and discrimination in the European Union. London: Immigration Law Practitioners' Association; Brussels: Migration Policy Group, 2002.

10. Foundations of International Migration Law / ed. by B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012.

11. Gender and Migration in 21st Century Europe / ed. by H. Stalford, S. Currie, S. Velluti. Ashgate Publishing, Ltd., 2009.

12. Goodwin-Gill G.S. International law and the movement of persons between states. Oxford: Oxford University Press, 1978.

13. International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges / ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald T.M.C. Asser Press, 2007.

14. Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights / ed. by R. Cholewinski, P. de Guchteneire, A. Pécoud. UNESCO, Cambridge University Press, 2009.

15. Migration and international legal norms / ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. The Hague: Asser Press, 2003.

16. Migration Without Borders: Essays on the Free Movement of People / ed. by A. Pécoud, P.F.A. Guchteneire. UNESCO, Berghahn Books, 2007.

17. Plender R. International migration law. Dordrecht / Boston. London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

18. Research Handbook on International Law and Migration / ed. by V. Chetail, C. Bauloz. Padstow: Elgar, 2014.

Темы докладов и выпускных работ

1. Право на свободу передвижения как предпосылка и ограничение миграции.
2. Запрет дискриминации применительно к международно-правовому регулированию миграции.
3. Право на семейную жизнь применительно к международным мигрантам.
4. Право на судебное разбирательство применительно к международным мигрантам.
5. Международно-правовые проблемы высылки иностранцев.
6. Аспекты прав человека в разработке и применении биометрических технологий.
7. Международные мигранты и проблемы охраны здоровья, доступа к системам здравоохранения.
8. Гендерные аспекты миграции.
9. Уставные органы ООН о правах человека мигрантов
10. Договорные органы ООН о правах человека мигрантов.
11. Значение и проблемы деятельности Комитета по правам трудящихся-мигрантов.
12. Права человека мигрантов в деятельности Комитета по правам человека.
13. Права человека мигрантов в деятельности Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.
14. Права человека мигрантов в деятельности Комитета против пыток.
15. Права человека мигрантов в деятельности Комитета по ликвидации расовой дискриминации.
16. Права человека мигрантов в деятельности Комитета по искоренению всех форм дискриминации в отношении женщин.

17. Права человека мигрантов в деятельности Комитета по правам ребенка.
18. Права человека мигрантов в деятельности УВКПЧ ООН.
19. Права человека мигрантов в деятельности МОТ.
20. Права человека мигрантов в деятельности ВОЗ.
21. Права человека мигрантов в деятельности ЮНЕСКО.
22. Права человека мигрантов в деятельности ЮНИСЕФ.
23. Права человека мигрантов в деятельности ЕСПЧ.
24. Права человека мигрантов в деятельности Суда ЕС.
25. Права человека мигрантов в деятельности Межамериканского Суда по правам человека.
26. Статус жертв торговли людьми по международному и национальному праву (на примере любого государства).
27. Международно-правовые инструменты и механизмы борьбы с ксенофобией в отношении мигрантов.

ГЛАВА 6 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, опирающе-

гося на четыре фундаментальные свободы, в том числе, свободу передвижения лиц³²⁶.

Формирование миграционной политики Европейского Союза до 1997 г. (до принятия Амстердамского договора) проходило в рамках двух параллельных процессов:

- в рамках Европейского экономического сообщества в целом (а затем Европейского Союза и Европейского сообщества);

- 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.

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»³²⁷.

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 об-

³²⁶ 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.

³²⁷ Потемкина О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. М.: МОО Ассоциация европейских исследований, 2002. С. 7.

щий 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 соглашений³²⁸, обусловленное невозможностью достижения согласия относительно отмены проверок на внутренних границах между всеми государствами-членами Европейских Сообществ³²⁹. На

³²⁸ 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 (это Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания (участвует с оговорками), Испания, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чехия, Швеция и Эстония; не входят Великобритания и Ирландия), а также Исландию, Норвегию, Лихтенштейн и Швейцарию.

³²⁹ 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 соглашений от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах. Вступ. 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. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011. С. 870–928; Бобылев Г.В. Шенгенские соглашения // Европейское международное право: учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов,

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 раздел IV Амстердамского договора (ст. 61–63). Шенгенские достижения были введены в право ЕС посредством протокола³³⁰ 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, что не было сделано на практике в течение действия двух договоров.

Лиссабонский договор ликвидировал структуру из трех опор и отнес политику по вопросам границ, убежища и иммиграции к пространству свободы, безопасности и право-

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.

³³⁰ Protocol (No 2) integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union (1997) // OJ C 321 E/191, 29.12.2006.

судия, выделив ее регулирование в одноименную гл. 2 (ст. 77-80) раздела V Договора о функционировании Европейского союза наряду с сотрудничеством судебных органов по гражданским делам (гл. 3), уголовным делам (гл. 4), полицейским сотрудничеством (гл. 5). Он предусмотрел 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 целом³³¹, а также отдельно проблемы миграции, как например, опубликованные 17 июня 2008 г. Комиссией сообщение «Общая иммиграционная политика для Европы: принципы, действия

³³¹ 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); 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. В заключениях заседания Европейского Совета, состоявшегося 26-27 июня 2014 г., Европейский Совет определил стратегические направления развития пространства свободы, безопасности и правосудия на ближайшие годы (2015-2020 гг.), указав, что государства-члены и ЕС должны предпринять согласованные меры в отношении ведения политик убежища, иммиграции, охраны границ, полицейского и судебного сотрудничества. European Council 26/27 June 2014, Conclusions. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf (дата обращения 04.11.2014).

и инструменты»³³² (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»³³³, а также одобренный 15–16 октября 2008 г. Европейский пакт об иммиграции и убежище³³⁴. В мае 2014 года был учрежден Фонд для решения вопросов убежища, миграции и интеграции (Asylum, migration and integration fund)³³⁵.

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 Средиземноморья³³⁶, Сообщение Комиссии 2007 г. «Применение глобального подхода к миграции к регионам, граничащим с ЕС с Востока и Юго-Востока»³³⁷. В ноябре 2011 г. был принят обновленный «Глобальный подход к миграции и мобильности»³³⁸.

³³² COM(2008) 359 final.

³³³ COM(2008) 360 final.

³³⁴ Presidency Conclusions, document 14368/08. The Pact itself is in document 13440/08.

³³⁵ Regulation (EU) No 514/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 laying down general provisions on the Asylum, Migration and Integration Fund and on the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management // Official Journal L 150 of 20 May 2014; Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, amending Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC // OJ L 150, 20.5.2014. P. 168–194.

³³⁶ Presidency Conclusions, Brussels, 30.1.2006. 15914/1/05. Rev.1.

³³⁷ COM(2007) 247 final.

³³⁸ COM(2011) 743 final.

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) граждан ЕС на территории Союза, перемещение трудящихся, включая оговорки о новых членах, и воссоединение семьи. Правовому регулированию этих вопросов посвящены ст. 45–54 Договора о функционировании Европейского союза.

Статья 45 Договора о функционировании Европейского союза закрепляет свободное передвижение работников, включая отмену любой дискриминации по признаку национального гражданства между работниками государств-членов в вопросах трудовой деятельности, заработной платы и других условий труда (ч. 2 ст. 45). 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 трех месяцев) является свободным (ст. 6 Директивы). Долгосрочное пребывание (на срок более трех месяцев, 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:

а) принимать реально предлагаемую работу;

б) свободно перемещаться с этой целью по территории государств-членов;

в) проживать на территории любого из государств-членов для осуществления там трудовой деятельности в соответствии с законодательными, регламентарными и административными положениями, регулирующими трудовую деятельность национальных работников;

г) по соблюдении условий, которые будут установлены регламентами Комиссии, оставаться на территории государства-члена после осуществления там трудовой деятельности (ч. 3 ст. 45 ДФЕС).

Отмеченные права могут быть реализованы при соблюдении ограничений, являющихся оправданными по соображениям общественного порядка, общественной безопасности и общественного здоровья и не подлежат применению к работе в публичной администрации.

Основным источником регулирования является Регламент Европейского парламента и Совета № 492/2011 от 5 апреля 2011 г., заменивший Регламент Совета № 1612/68

о свободном перемещении трудящихся в пределах Сообщества.

Оговорки о «новых» членах представляли собой отступления от общих правил, установленных Регламентом 1612/68, которые могли быть использованы «старыми» членами ЕС в отношении граждан «новых» государств-членов для ограничения свободного перемещения трудящихся последних. Эти оговорки заключались в том, что в продолжении двухлетнего периода после расширения ЕС между «старыми» и «новыми» государствами-членами могли продолжать действовать соответствующие двусторонние соглашения или национальное законодательство «старых» участников ЕС, т. е., как правило, разрешения на работу. По истечении двух лет ограничения могли быть продлены еще на три года при информировании Комиссии. После чего ограничения были возможны только в случае существенного подрыва рынка труда или угрозы такового в течение еще одного двухлетнего периода. Действие оговорок не могло ухудшить положение трудящихся из «новых» государств-членов в сравнении с тем, как оно существовало на момент присоединения соответствующих стран к ЕС. Оговорки не применялись 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 воссоедине-

ние семьи, касающаяся исключительно граждан третьих стран. В 2014 г. Комиссия выступила с разъяснениями о применении второго документа³³⁹.

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;

³³⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification. COM(2014) 210 final.

- 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 года Комиссией была выпущена для широкого обсуждения Зеленая книга о праве на воссоединение семьи граждан третьих стран, проживающих в Европейском Союзе³⁴⁰, целью которой является уточнение условий пользования этим правом, облегчение интеграции лиц, соответствующих требованиям законодательства государств-членов и противодействие злоупотреблениям данным правом. Судом ЕС накоплена практика в отношении реализации права на воссоединение семьи³⁴¹.

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 *vi-*

³⁴⁰ COM/2011/0735 final.

³⁴¹ См., например: Judgement of the Court (Grand Chamber), 15 November 2011 Case C-256/11; Judgement of the Court (Second Chamber), 4 March 2010, Case C-578/08 и др.

за³⁴². Общую визовую политику ЕС составляют четыре группы мер:

- перечни государств, граждане которых обязаны или не обязаны обладать визой для въезда в государства;
- процедуры и условия выдачи виз;
- единый формат виз;
- единая, т.е. взаимно признаваемая государствами-участниками, виза.

Перечни государств установлены Регламентом Совета № 539/2001 (с последующими изменениями)³⁴³, 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 отнесении государств к «черному» или «белому» списку (п. 5 преамбулы,

³⁴² См.: Киселева Е.В. Понятие и назначение виз в контексте интернационализации права // Перспективы развития современного права в контексте процессов интернационализации: материалы I ежегодной Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых учёных (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. См. также главу «Основы шенгенского права. Визовая политика ЕС» настоящего учебного пособия.

³⁴³ Council Regulation (EC) No 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, 21.3.2001, p.1. Последние на 1 марта 2015 г. изменения внесены следующим актом: Regulation (EU) No 259/2014 of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 amending Council Regulation (EC) No 539/2001 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 105, 8.4.2014. P. 9–11. Консолидированная версия официально не опубликована, но доступна: URL: <http://eur-lex.europa.eu/Document/02001R0539-20140609> (9 июня 2014 г.).

ст. 1 Регламента). С принятием Стокгольмской программы 2009 г. предполагается систематический пересмотр списков в соответствии с обновленными критериями³⁴⁴.

Процедуры и условия выдачи виз регулируются Визовым кодексом Сообщества от 13 июля 2009 г.³⁴⁵ 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 настоящее время на рассмотрении находятся предложения Комиссии о совершенствовании Визового кодекса³⁴⁶.

Пребывание граждан третьих стран в ЕС зависит от срока и основания пребывания и регулируется соответствующими нормами вторичного права ЕС и национальным законодательством государств-членов.

³⁴⁴ 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.

³⁴⁵ Regulation (EC) No 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.

³⁴⁶ A smarter visa policy for economic growth. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 1.4.2014. COM(2014) 165 final.

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, трех месяцев в течение шестимесячного 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 органами³⁴⁷.

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, нормы охраны и гигиены труда, право на отпуск, оплата труда, увольнение);

³⁴⁷ 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.

- 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 защитой³⁴⁸. На 1 марта 2015 г. Директива изменена в этом ключе не была.

Новеллами в рассматриваемой сфере являются 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 кодекса³⁴⁹.

Беженцы. С вступлением в силу Амстердамского договора, когда ЕС была передана компетенция по вопросам

³⁴⁸ COM(2007) 298 final.

³⁴⁹ 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.

убежища, было начато движение к *Общей европейской системе убежища*, которое имеет своей целью полную гармонизацию национальных законодательств.

В настоящее время правом ЕС урегулированы следующие аспекты:

- определение государства, ответственного за рассмотрение ходатайства о признании беженцем (третье поколение Дублинского регламента)³⁵⁰;
- общие процедуры предоставления и отзыва международной защиты³⁵¹ (заменившие минимальные стандарты, касающиеся предоставления и отзыва статуса беженца³⁵²);
- стандарты приема просителей международной защиты³⁵³;

³⁵⁰ Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No 604/2013 of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) // OJ L 180/31, 29.6.2013. Прежняя редакция: Council Regulation (EC) No 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) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 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.

³⁵¹ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection // OJ L 180/60, 29.6.2013.

³⁵² 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.

³⁵³ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection // OJ L 180/96, 29.6.2013.

- минимальные стандарты временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц³⁵⁴.

Действующие документы ЕС устанавливают лишь общие минимальные стандарты защиты и процедуры. В качестве дальнейших шагов Европейская комиссия предлагает повысить уровень солидарности как между государствами — членами ЕС, так и между ними и третьими странами³⁵⁵. Для усиления эффективности сотрудничества государств было учреждено Бюро поддержки убежища в Европе³⁵⁶ и Европейский фонд для беженцев³⁵⁷.

³⁵⁴ 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.

³⁵⁵ 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.

³⁵⁶ Regulation (EU) No 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. Решениями Совета от 11 февраля 2014 г. к работе Бюро были привлечены Исландия, Норвегия, Лихтенштейн и Швейцария.

³⁵⁷ Decision 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme “Solidarity and Management of Migration Flows” and repealing Council Decision 2004/904/EC // OJ L 144 of 6.6.2007.

**6.1.4. Управление границами:
источники, формы, институты**

Границы ЕС подразделяются на внутренние и внешние³⁵⁸.

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 безопасности³⁵⁹.

В отношении внешних границ ЕС сформулирована общая политика. Она изложена в Сообщении Комиссии от 7 мая 2002 г. «На пути к интегрированному управлению внешними границами государств-членов Европейского Союза»³⁶⁰ 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;

³⁵⁸ См.: Regulation (EC) No 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 (с последующими изменениями; последние на 1 марта 2015 г.: Regulation (EU) No 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances // OJ L 295/1, 6.11.2013). Art. 2.

³⁵⁹ См.: Раздел III Шенгенского кодекса о границах 2006 г.

³⁶⁰ 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.

- 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.³⁶¹ и Общую программу «Солидарность и управление миграционными потоками», созданную Сообщением Комиссии от 6 апреля 2005 г.³⁶²

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 законодательство³⁶³; Регламент Совета № 1931/2006 о местном приграничном движении³⁶⁴ (чье действие регулярно анализируется и обобщается Комиссией³⁶⁵); Регламент Совета № 2007/2004,

³⁶¹ COM(2008) 69 final.

³⁶² COM(2005) 123 final.

³⁶³ Regulation (EC) No 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 (с последующими изменениями; последние на 1 марта 2015 г.: Regulation (EU) No 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances // OJ L 295/1, 6.11.2013). Art. 2.

³⁶⁴ Regulation (EC) No 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.

³⁶⁵ См.: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 9 February 2011 Second report on the implementation and functioning of the local border traffic regime set up by Regulation No 1931/2006 [COM(2011) 47 final; Report from the Commission to the European Parliament and the Council of 24 July 2009 on the implementation and

учреждающий Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза (Фронтекс)³⁶⁶.

Основываясь на действующем праве ЕС в данной сфере, можно выделить следующие формы управления границами:

- 1) разграничение внутренних и внешних границ Союза и установление различных режимов их пересечения;
- 2) нормативное закрепление условий въезда на территорию Союза граждан третьих стран и отказа во въезде;
- 3) контроль на внешних границах – минимальные или обстоятельные проверки для определения соответствия лиц условиям въезда;
- 4) 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;
- 5) установление особого режима приграничных территорий;
- 6) оперативное сотрудничество компетентных органов.

functioning of the local border traffic regime introduced by Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States [COM(2009) 383 final.

³⁶⁶ Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders // OJ L 304 of 22.11.2011. Учредивший Агентство акт: Council Regulation (EC) No 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.

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 помощи³⁶⁷;
- Фонд внешних границ³⁶⁸, имевший в своем распоряжении 1820 млн евро на период 2007–2013 гг. для финансовой помощи государствам-членам в реализации проектов. В 2014 г. этот фонд был заменен инструментом финансовой поддержки вопросов внешних границ и виз в рамках Фонда внутренней безопасности³⁶⁹ с расчетным финансированием на 2014–2020 гг. в 2,76 млрд евро;
- базы данных, прежде всего Шенгенская информационная система второго поколения³⁷⁰, используемая для

³⁶⁷ Regulation (EC) No 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.

³⁶⁸ Decision No 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.

³⁶⁹ Regulation (EU) No 515/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for external borders and visa and repealing Decision No 574/2007/EC // OJ L 150/143, 20.5.2014.

³⁷⁰ Regulation (EC) No 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, opera-

выдачи предупреждений в отношении граждан стран, не являющихся членами ЕС, в целях отказа во въезде или пребывании в соответствии с определенными в ней условиями. С 9 апреля 2013 г. государства-члены ЕС окончательно перешли на эту систему, а с 9 мая того же года Европейское агентство по оперативному управлению широкомасштабными ИТ-системами в сфере свободы, безопасности и правосудия приняло на себя обязанности по обслуживанию центральной системы ШИС-2;

- Европейская система пограничного наблюдения (Евросур), с 1 декабря 2014 г. действующая в отношении всех государств шенгенского пространства³⁷¹.

В будущем планируется создание, 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.

tion and use of the second-generation Schengen Information System (SIS II) // OJ L 205, 7.8.2007.

³⁷¹ Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European border surveillance system (Eurosur) // OJ L 295, 6.11.2013.

Европол оперирует термином «организованная незаконная миграция» в отношении таких преступлений.

Политические приоритеты в борьбе с нелегальной иммиграцией изложены в одноименном Сообщении Комиссии от 19 июля 2006 г.³⁷², поддержанном резолюцией Европейского парламента 26 сентября 2007 г.³⁷³ Источники правового регулирования борьбы с незаконной миграцией в ЕС чаще всего принимались в виде директив и рамочных решений, как например: Директива Совета 2002/90/ЕС, определяющая содействие несанкционированному въезду, транзиту и проживанию³⁷⁴, и Рамочное решение Совета 2002/946/ЈНА об усилении правовой основы для предотвращения содействия несанкционированному въезду, транзиту и проживанию³⁷⁵; Директива Совета, устанавливающая санкции, налагаемые на перевозчиков³⁷⁶. 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 мигрантов³⁷⁷;

³⁷² COM(2006) 402 final.

³⁷³ European Parliament resolution of 26 September 2007 on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals (2006/2250(INI)) // C 219 E/223, 28.8.2008.

³⁷⁴ OJ L 328/17, 5.12.2002.

³⁷⁵ 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».

³⁷⁶ 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.

³⁷⁷ Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures

- предотвращение незаконного въезда и пребывания путем установления преступности ряда действий в законодательствах всех государств-членов и санкций за них³⁷⁸;
- 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 авиаперевозчиков³⁷⁹;
 - различная деятельность, связанная с управлением внешними границами ЕС, включая сеть сотрудников по связям иммиграционных служб³⁸⁰;
 - возвращение нелегальных мигрантов в страны происхождения, прежде всего с использованием процедуры реадмиссии³⁸¹;

against employers of illegally staying third-country nationals // OJ L 168/24, 30.6.2009.

³⁷⁸ 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.

³⁷⁹ 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; Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data // OJ L 261 of 6.8.2004.

³⁸⁰ Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network // OJ L 64/1, 2.3.2004; Regulation (EU) No 493/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 amending Council Regulation (EC) No 377/2004 on the creation of an immigration liaison officers network // OJ L 141/13, 27.5.2011.

³⁸¹ См., например: Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии 2006 г. Ратифицировано Россией Федеральным законом от 03.03.2007 № 26-ФЗ. Подробнее см.: Кажяева О.С. Становление института реадмиссии в рамках Европейского союза // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2013. № 2. С. 265-

- принятие мер, дополняющих обязательства государств-участников по международному праву относительно борьбы с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов³⁸².

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 внутриевропейской миграции граждан ЕС?
4. Выявите сходства в статусе граждан стран, не являющихся членами ЕС, которые проживают в ЕС на долгосрочной основе, и статусе граждан ЕС.
5. Какие аспекты будущей европейской системы убежища уже действуют в настоящее время?
6. Каково значение информационных систем (визовой, шенгенской) для регулирования миграции в ЕС?
7. В чем заключается содержание глобального подхода ЕС в отношении различных регионов мира в сфере миграции?

274. Кажяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве : автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.10 – международное право ; европейское право; науч. рук. Е. В. Киселева. М., 2014. -32 с.

³⁸² Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA // OJ L 101 of 15.4.2011; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The EU strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016. COM(2012) 286 final.

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 преимущество в программных документах ЕС в сфере миграции, принятых в 1999, 2004, 2009 и 2014 годах. Насколько успешно реализуются поставленные в этих документах задачи?
3. Охарактеризуйте место вопросов интеграции мигрантов в миграционном законодательстве и политике ЕС.
4. В чем заключается специфика принципа взаимности в вопросах отнесения государств к «черному» или «белому» визовому списку?
5. Назовите правомерные причины и условия восстановления пограничных проверок на внутренних границах ЕС. Приведите примеры их использования из практики государств.
6. Чем обусловлена и в чем выражается особая позиция Великобритании, Ирландии и Дании по отдельным вопросам регулирования миграции в ЕС?
7. Каковы элементы кодификации и прогрессивного развития в Шенгенском кодексе о границах 2006 г.? В Визовом кодексе Сообщества 2009 г.?

Казусы

1. Решение Суда ЕС от 7 ноября 2013 года (Четвертая палата; объединенные дела C-199/12, C-200/12, C-201/12)³⁸³.

³⁸³ См.: Каса И., Киселева Е.В. Суд ЕС о гомосексуальности в контексте предоставления статуса беженца // Гендерные аспекты и традиционные ценности в свете международного права: материалы круглых столов 12 апреля и 10 октября 2014 г. в рамках XII ежегодной международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного международного права», посвященной памяти проф.

2. Симутенков против Министерства образования и культуры и Федерации футбола Испании. Решение Суда ЕС от 12 апреля 2005 года по делу C-265/03³⁸⁴.

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. Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. EU Agency on Fundamental Rights, 2013; Council of Europe, 2013.

Основная литература

1. Кажаяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

2. Основы европейского интеграционного права: учебник / под ред. А.Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой. М.: Юрист, 2012.

3. Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М.: Гриф и К, 2011.

И.П. Блищенко / Под ред. А.Х. Абашидзе, Н.С. Семеновой, Е.В. Киселевой, Е.С. Алисиевич. М.: Покров ПРО, 2015. С. 102–107.

³⁸⁴ Перевод и предисловие А.О. Четверикова см. URL: http://eulaw.ru/translation/simutenkov#_ftn1.

4. Право Европейского Союза: учебник. 3-е изд. / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрайт, 2014.
5. Право Европейского Союза: учебник для вузов / под ред. А.Я. Капустина. М.: Юрайт, 2013.
6. 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.
7. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М.: Вако, 2014.
8. Controlling frontiers: Free movement into and within Europe / ed. by D.Bigo, E.Guild. London: Ashgate, 2005.
9. EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): 2nd rev. ed. Volume 2: EU Immigration Law / ed. by S. Peers, E. Guild, D. Acosta, K. Groenendijk, V. Moreno Lax. Brill / Nijhoff, 2012.
10. EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales / ed. by L. Azoulay, K. de Vries. Oxford: Oxford University Press, 2014
11. The future of free movement of persons in the EU / Under supervision of J.-Y. Carlier, E. Guild. Bruxelles: Bruylant, 2006.
12. Guild E. Immigration law in the European Community. The Hague: Kluwer Law International, 2001.
13. Hailbronner K. Immigration and asylum law and policy of the European Union. London: Kluwer Law International, 2000.
14. International Migration Law. Developing Paradigms and Key Challenges / ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. The Hague: TMC Asser Press, 2007.
15. Papagianni G. Institutional and policy dynamics of EU migration law. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
16. Research Handbook on International Law and Migration / ed. by V. Chetail, C. Bauloz. Padstow: Elgar, 2014.

17. Roger N., Scannell R. Free movement of persons in the enlarged European Union. London: Sweet and Maxwell, 2005.

Темы докладов и выпускных работ

1. Генезис компетенции ЕС по вопросам миграции. Правовое значение программных документов ЕС в сфере миграции.
2. Основы международно-правового регулирования миграции граждан ЕС в Европейском Союзе.
3. Основы международно-правового регулирования миграции граждан третьих стран в Европейском Союзе.
4. Основы международно-правового регулирования воссоединения семьи в Европейском Союзе.
5. Основы международно-правового регулирования трудовой миграции в Европейском Союзе.
6. Основы международно-правового регулирования вынужденной миграции в Европейском Союзе.
7. Основы международно-правового сотрудничества государств-членов ЕС по борьбе с незаконной миграцией.
8. Основы международно-правового регулирования совместной охраны внешних границ ЕС.
9. Вопросы миграции в практике Суда ЕС.
10. Основы сотрудничества ЕС с третьими странами по вопросам миграции.

6.2. СНГ³⁸⁵

6.2.1. Формирование компетенции СНГ в сфере миграции

На пространстве СССР, непосредственно перед событиями 1991 г., действовал Закон о правовом положении ино-

³⁸⁵ Данный параграф написан в соавторстве с О.С. Кажяевой и А.С. Головановым.

иностранцев в СССР от 24 июня 1981 г.³⁸⁶, 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.³⁸⁷, 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

³⁸⁶ Закон СССР от 24.06.1981 N 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.

³⁸⁷ 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.

граждан государств СНГ по территории его участников³⁸⁸ (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.³⁸⁹ 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 кон-

³⁸⁸ 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.

³⁸⁹ 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». 1992. № 8.

сульских сборов, образцам паспортно-визовых документов, списку лиц, которым запрещен въезд на территорию СНГ³⁹⁰.

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.³⁹¹, межправительственное соглашение России и Украины о безвизовых поездках граждан РФ и Украины от 16 января 1997 г.³⁹² и др. Подобные соглашения содержат перечень необходимых документов и порядок пересечения госграницы в безвизовом режиме³⁹³.

Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г.³⁹⁴, 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,

³⁹⁰ Подробнее см.: Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 231.

³⁹¹ 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 02.02.2005) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 10. С. 37–40.

³⁹² 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.

³⁹³ Подробнее см.: Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 232.

³⁹⁴ 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. № 120. 23.06.1995.

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 коллективного мероприятия с территории государства, гражданами которого они являются (ст. 25). Решением Совета глав государств Содружества 24 сентября 1993 г.³⁹⁵ 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.³⁹⁶ 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).

³⁹⁵ 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.

³⁹⁶ Соглашение о порядке выезда граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в государства, не входящие в Содружество Независимых Государств, и въезда из них, заключенное г. Москве 17 января 1997 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1997. № 1.

В рамках СНГ были приняты Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств-участников СНГ от 15 сентября 2004 г.³⁹⁷ и Конвенция по приграничному 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.³⁹⁸ 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.³⁹⁹ Совет определяет приоритетные направления, рассматривает концептуальные и практические вопросы межрегионального и приграничного сотрудничества, выступает с предложениями по координации совместных направлений сотрудничества и др.

³⁹⁷ 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. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1607> (последнее посещение 22 июля 2012 г.).

³⁹⁸ 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.

³⁹⁹ 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.

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 одобрила 31 октября 2007 г. рекомендации о законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах-участниках СНГ⁴⁰⁰. 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 общества. 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

⁴⁰⁰ 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.

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 Совета глав правительств от 20 ноября 2009 г.⁴⁰¹ 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.

⁴⁰¹ 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. // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2734> (дата обращения 21 июля 2012 г.).

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 ноября 1992 г.⁴⁰² 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.

⁴⁰² 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.

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.⁴⁰³ создал совместную комиссию стран СНГ по сотрудничеству 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.⁴⁰⁴ 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 05 октября 2007 г. в Душанбе (Таджикистан) было подписано Соглаше-

⁴⁰³ 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.

⁴⁰⁴ Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией, заключено в г. Москве 06 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.

ние об образовании Совета руководителей миграционных органов стран СНГ⁴⁰⁵. 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 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 соци-

⁴⁰⁵ Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств, заключенное в г. Душанбе 05 октября 2007 г. Соглашение вступило в силу для России 12.11.2008. // Бюллетень международных договоров. 2010. № 7. С. 3–7.

альной 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.⁴⁰⁶, подписанное 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 содер-

⁴⁰⁶ 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 N 47-ФЗ. // Бюллетень международных договоров. 1997. № 2.

жит 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 СНГ⁴⁰⁷, 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 максимальное 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

⁴⁰⁷ 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.

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.⁴⁰⁸ 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 ноября 2008 г.⁴⁰⁹, 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,

⁴⁰⁸ 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.

⁴⁰⁹ 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. // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2554> (дата обращения 22 июля 2012 г.).

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.⁴¹⁰, Соглашение государств-участников СНГ о порядке расследования несчастных случаев на производстве, произошедших вне их государства проживания от 9 декабря 1994 г.⁴¹¹ и др.

6.2.4. Правовое регулирование противодействия незаконной миграции в СНГ

Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции от 16 сентября

⁴¹⁰ Соглашение о сотрудничестве в области охраны труда, заключенное в Москве 09 декабря 1994 г. Документ опубликован не был. // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=391> (дата обращения 22 июля 2012 г.).

⁴¹¹ Соглашение о порядке расследования несчастных случаев на производстве, произошедших с работниками при нахождении их вне государства проживания, заключенное в Москве 9 декабря 1994 г. Документ опубликован не был. // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=381> (дата обращения 22 июля 2012 г.).

2004 г.⁴¹² 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 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.

⁴¹² 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 // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1628> (дата обращения 21 июля 2012 г.).

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).⁴¹³

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.

⁴¹³ Подробнее см.: Незаконная миграция в СНГ. Проблемы, пути решения (информационный материал) // [Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ]. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=13734>. (дата посещения 22 июля 2012 г.).

Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с нелегальной миграцией от 6 марта 1998 г.⁴¹⁴ 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. Развитием 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 людьми⁴¹⁵.

Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией 1998 г. и Положение об общей базе данных о не-

⁴¹⁴ Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией, заключенное в Москве 6 марта 1998 г. Документ опубликован не был. // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=773> (дата обращения 22 июля 2012 г.).

⁴¹⁵ 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 // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2437> (дата обращения 21 июля 2012 г.).

законных мигрантах 2000 г⁴¹⁶. 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. Её 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-

⁴¹⁶ 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.,⁴¹⁷ 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 СНГ⁴¹⁸.

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

⁴¹⁷ 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. // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3149> (дата обращения 21 июля 2012 г.).

⁴¹⁸ Подробнее см.: Кажаева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

прибыли с территории этой договаривающейся стороны»⁴¹⁹. Такого рода соглашения «предусматривают создание технических возможностей для управления процедурой и операциями по перемещению, установление правил перемещения, затрат, защиты данных и соблюдение прочих международных прав и обязательств»⁴²⁰. 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»⁴²¹.

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.⁴²² 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

⁴¹⁹ Абашидзе А.С., Киселева Е.В. Рeadмиссия в отношениях России и ЕС // Обозреватель-Observer. 2004. № 2.

⁴²⁰ Киселева Е., Абашидзе А. Международное право и безвизовый режим между Россией и ЕС. LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG. 2010. С. 117.

⁴²¹ Там же. С. 118.

⁴²² 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.

запрос должен быть дан в течение тридцати дней, в особых случаях срок может быть продлен до девяноста 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 шести месяцев. В любом случае отказ запрашиваемой стороны должен быть обоснован. Передача 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 пятнадцати дней до предполагаемой даты въезда лица на территорию государства-транзита. Ответ на подобный запрос должен быть дан в течение семи дней (ст. 7).⁴²³

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 подразделения по изучению, совершенствованию и развитию сотруд-

⁴²³ Подробнее см.: Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков: Практика реализации соглашений о реадмиссии в Российской Федерации. Т. 2. М., 2009. С. 40.

ничества 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;

- 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 международного 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. Как соотносятся между собой борьба с нелегальной миграцией стран-участниц СНГ и выполнение ими обязательств по предоставлению убежища?

7. 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 её 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.

Ключевые слова: миграция в СССР, международно-правовое регулирование миграции в СНГ, безвизовый режим, миграционная политика, трудовая миграция, нелегальная миграция, реадмиссия.

Основная литература

1. Давлетгильдеев Р.Ш. Международно-правовое сотрудничество государств – участников Содружества Независимых Государств в области трудовой миграции на современном этапе // Российский юридический журнал. 2013. № 5. С. 164–172.
2. Зайончковская Ж. Десять лет СНГ – десять лет миграций между странами-участницами // Демоскоп. 2001. № 45.
3. Зинченко Н.Н. Региональные особенности правового регулирования процессов внешней трудовой миграции (на примере стран – участниц Содружества Независимых Государств) // Lex russica. 2013. № 9. С. 943–952.
4. Курс международного права: в 7 т. Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире / М.П. Бардина, С.А. Войтович, Ю.М. Колосов и др. М.: Наука, 1993.
5. Миграция в России. 2000–2012. Хрестоматия: в 3 т. М.: Спецкнига, 2013.
6. Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М.: Формула права, 2007.

7. Топилин А.В. СНГ: демографический потенциал, миграция, рынок труда. М.: Экон-информ, 2002.

8. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Контракт, 2008.

9. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М.: Вако, 2014.

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. Соглашения о реадмиссии между РФ и странами СНГ во взаимоотношениях РФ с иными государствами и региональными организациями.

10. Международно-правовые основы сотрудничества государств-участников СНГ по вопросам вынужденной миграции.

6.3. ЭКОВАС⁴²⁴

Возрастание количества региональных экономических объединений (по данным ВТО в 2006 г. их уже более 200)⁴²⁵, расширение сферы их компетенции за счет вопросов, которые традиционно относились к внутренней компетенции государства (в том числе вопросов правового регулирования миграционных процессов)⁴²⁶, 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 партнёрами 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 континентам, причем большинство африканских стран участвуют одновременно в нескольких региональных процессах. Так, из пятидесяти четырех африканских стран лишь семь состоят лишь в одном региональном экономическом объединении, двадцать семь стран состоят в двух объединения сразу, восемнадцать 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 ре-

⁴²⁴ Данный параграф написан в соавторстве с А.С. Головановым.

⁴²⁵ См.: International dialogue on migration. No. 13. Free movement of persons in regional integration processes. ИОМ. Geneva. 2010. P. 16.

⁴²⁶ Там же.

гиональных 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 интеграции⁴²⁷.

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 (созда-

⁴²⁷ 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.

ние 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 потоков⁴²⁸. 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 уровне⁴²⁹.

Региональная организация Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС) как региональное объединение 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 одина-

⁴²⁸ International dialogue on migration. No. 13. Free movement of persons in regional integration processes. IOM. Geneva. 2010. P. 15.

⁴²⁹ Ibid. P. 16.

дцать 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'Ивуар⁴³⁰. 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 %)⁴³¹. Иммигранты из других стран мира, в среднем по странам Сообщества в данном 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 ЭКОВАС⁴³².

В Нигерии установление свободы передвижения увеличило долю резидентов из стран-членов Сообщества с 63 % в 2001 г. до 97 % в 2005 г.⁴³³. Причиной роста региональной миграции 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.

⁴³⁰ См.: Konan, Y.K., Anich, R., Lidth, T.V. et Mona, P. Migration en Afrique de l'Ouest et Centrale. Aperçu regional 2009. Geneva: IOM, 2011. P. 13–14.

⁴³¹ Ibid. P. 23.

⁴³² См.: Hamidou, I.M. Migration au Niger. Profil national 2009. Geneva: IOM, 2009. P. 27; Todegnon, T. et Devillard, A. Migration au Benin. Profil national 2011. Geneva: IOM et le GIP International, 2011. P. 27.

⁴³³ См.: Afolayan, A. Migration in Nigeria. A country profile 2009. Geneva: IOM, 2009. P. 15.

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.⁴³⁴ 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 Сообщества⁴³⁵.

Главными органами ЭКОВАС являются Комиссия, Парламент Сообщества, Суд Сообщества, а также Банк инвестиций и развития⁴³⁶. В настоящее время в рамках Комиссии Сообщества действует Комиссар по торговле, таможене, промышленности и свободному перемещению, в ведении кото-

⁴³⁴ Treaty of ECOWAS // [official site of the ECOWAS]. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en> (дата обращения 11.06.2012).

⁴³⁵ Подробнее см.: ECOWAS Commission at a Glance // [official site of the ECOWAS Commission]. URL: <http://www.comm.ecowas.int> (дата обращения 12.06.2012).

⁴³⁶ Подробнее см.: Guide des Institutions de la CEDEAO à l'usage des citoyens // [official site of the ECOWAS]. URL: <http://www.ecowas.int/?lang=fr> (дата обращения 11.06.2012).

рого 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.⁴³⁷ 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)⁴³⁸ были отменены въездные визы для граждан Сообщества. Безвизовый режим пребывания позволяет въезжать на территорию другого государства-члена ЭКОВАС и находиться на ней без получе-

⁴³⁷ См.: Protocol A/P.1/5/79 dated 29 May, 1979, on Free Movement of Persons, Right of Residence and Establishment // [official site of the ECOWAS]. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=ap010579&lang=en> (дата обращения 11.06.2012).

⁴³⁸ 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 // [official site of the ECOWAS]. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=asp010785&lang=fr> (дата обращения 13.06.2012).

ния 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)⁴³⁹ 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 предоставления иностранцам права заниматься возмездной трудовой деятельностью (ст. 1 Протокола).

На третьем этапе (1990–1995)⁴⁴⁰ 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,

⁴³⁹ 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 // [official site of the ECOWAS]. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=asp010786&lang=fr> (дата обращения 13.06.2012).

⁴⁴⁰ 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 // [official site of the ECOWAS]. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=asp020590&lang=fr> (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.⁴⁴¹. 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/DEC.2/7/8.5⁴⁴². 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/DEC.2/5/90 было введено единое разрешение на временное пребывание в

⁴⁴¹ Цит. По: Konan, Y.K., Anich, R., Lidth, T.V. et Mona, P. Migration en Afrique de l'Ouest et Centrale. Aperçu regional 2009. Geneva: IOM, 2011. P. 58.

⁴⁴² Décision A/DEC.2/7/85 portant institution d'un carnet de voyage des Etats membres de la CEDEAO // [official site of the ECOWAS]. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=adec020785&lang=fr> (дата обращения 20.06.2012).

странах-членах ЭКОВАС⁴⁴³. Граждане Сообщества после 90 дней безвизового 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 девяностодневного 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 документа⁴⁴⁴. При этом наличие удостоверения личности для пу-

⁴⁴³ См.: Décision A/DEC.2/5/90 portant institution d'une carte de resident des Etats membres de la CEDEAO du 30 mai 1990 // [official site of the ECOWAS]. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=protocoles-ADEC2590&lang=fr> (дата обращения 17.06.2012).

⁴⁴⁴ Decision C/DEC.3/12/92 on the introduction of a harmonized immigration and emigration form in ECOWAS member states of the 05 December 1992 // [official site of the ECOWAS]. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=cdec031292&lang=en> (дата обращения 21.06.2012).

тешествий 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 Восточноафриканское экономическое сообщество находятся на стадии разработки⁴⁴⁵. 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.1/5/2000⁴⁴⁶ 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 удостоверение 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.1/6/89⁴⁴⁷ подтвердил,

⁴⁴⁵ 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.

⁴⁴⁶ 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 // [Site officiel de l'Institut de recherche pour le développement]. URL: http://hal.ird.fr/docs/00/49/93/54/PDF/Article_CSAO_Nelly_Robin_IRD_30.10.08-1.pdf (дата обращения: 20.06.2012).

⁴⁴⁷ 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 // [official site of the ECOWAS]. URL: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=asp010786&lang=fr> (дата обращения: 13.06.2012).

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 членов 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 Нигерии⁴⁴⁸. На межрегиональном уровне ЭКОВАС и Экономическое сообщество стран Центральной Африки (ЭКОЦАС) заключили в г. Абуджа (Нигерия) 06 июля 2006 г. многостороннее соглашение о региональном сотрудничестве в борьбе с торговлей людьми, в особенности женщинами и детьми, в Западной и Центральной Африке⁴⁴⁹. В соглашении была сделана попытка унифицировать национальное право стран-участниц двух региональных объединений по вопро-

⁴⁴⁸ См.: Konan, Y.K., Anich, R., Lidth, T.V. et Mona, P. Migration en Afrique de l'Ouest et Centrale. Aperçu regional 2009. Geneva: IOM, 2011. P. 76.

⁴⁴⁹ 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 // [official site of The International Institute for the Rights of the Child]. URL: http://www.childsrighths.org/html/site_en/law_download.php?id=397 (дата обращения 18.06.2012).

сам, 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 миграции⁴⁵⁰, основная задача которой состоит в улучшении государственного 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 перспективе⁴⁵¹.

Однако на Ассамблеи глав государств и правительств, состоявшейся 30 января 2012 г. в Эфиопии, было принято решение⁴⁵² о возобновлении межафриканской торговли и об

⁴⁵⁰ 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 // [official site of The UN Refugee Agency]. URL: <http://www.unhcr.fr/4b151cb1e.pdf> (дата обращения 22.06.2012).

⁴⁵¹ 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.

⁴⁵² Decision on boosting intra-african trade and tracking the Continental free trade area. Doc. EX.CL/700(XX) // [official site of the African Union].

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 Сообщество развития Юга Африки (САДК) в единую зону свободной торговли к 2014 г.⁴⁵³ Аналогичные интеграционные процессы происходят между ЭКОВАС и ЭКОЦАС.

Региональные соглашения о торговле, как оказывается, могут быть не только средством укрепления региональной свободы передвижения, но также и одним из препятствий на пути её установления. Для развития этой свободы правительство должно грамотно имплементировать свои международные обязательства, вытекающие из всего комплекса подписанных страной двусторонних⁴⁵⁴, 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 ре-

[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) (дата обращения 22.06.2012).

⁴⁵³ Окончательное соглашение ожидается 10 июня 2015 г. на саммите глав государств ВАС, КОМЕСА и САДК в Египте. См.: Prosper Ndlovu. Tripartite Free Trade breakthrough // Chronicle (Zimbabwe). 10 April 2015. URL: <http://www.chronicle.co.zw/tripartite-free-trade-breakthrough/>.

⁴⁵⁴ Примечание: двусторонние соглашения могут заключаться как между государствами, так и между государством и региональной организацией либо между двумя региональными организациями.

гиональной 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.

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 злоупотреблений⁴⁵⁵. 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

⁴⁵⁵ См.: Konan, Y.K., Anich, R., Lidth, T.V. et Mona, P. Migration en Afrique de l'Ouest et Centrale. Aperçu regional 2009. Geneva: IOM, 2011. P. 67.

о создании фонда развития трансграничного сотрудничества. Парламент Сообщества в мае 2007 г. принял Конвенцию о трансграничном сотрудничестве⁴⁵⁶. 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 экономический и валютный союз⁴⁵⁷. 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 Дакаре⁴⁵⁸ 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

⁴⁵⁶ Цит. по Konan, Y.K., Anich, R., Lidth, T.V. et Mona, P. Migration en Afrique de l'Ouest et Centrale. Aperçu regional 2009. Geneva: IOM, 2011. P. 73.

⁴⁵⁷ Подробнее см.: Западноафриканский экономический и валютный союз (ЮЕМОА) // [официальный сайт Министерства иностранных дел России]. URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-rafr.nsf/0f0b8bac14338411432569d8002c13c4/9293700dd46d7b04c32575d6003cc9c3!OpenDocument> (дата обращения: 22.06.2012).

⁴⁵⁸ Traité modifié de l'Union économique et monétaire Ouest africain (UEMOA) // [site officiel de l'Union économique et monétaire Ouest africain of the ECOWAS]. URL: <http://www.uemoa.int/Documents/TraitReviséUEMOA.pdf> (дата обращения 21.06.2012).

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.⁴⁵⁹ 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, сокращении 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 согла-

⁴⁵⁹ 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) // [official site of The International Organization for Migration]. URL: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/MIDWA/MIDWA_Overview_FR.pdf (дата обращения 21.06.2012).

сованности 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 сводном 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

International dialogue on migration. No. 13. Free movement of persons in regional integration processes. IOM. Geneva. 2010.

Основная литература

1. Курс международного права: В 7 т. Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире / М.П. Бардина, С.А. Войтович, Ю.М. Колосов и др. М.: Наука, 1993.

2. Adepoju A. Migration in West Africa. IOM, September 2005. URL: http://ftp.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/rs/RS8.pdf.

3. Awumbila M., Benneh Y., Kofi Teye J., Atiim J. Across artificial borders: An assessment of labour migration in the ECOWAS region. IOM, 2014.

4. An ECOWAS compendium on free movement, right of residence and establishment. Economic Community of West African States. March 1999.

5. Gasiokwu M.U. ECOWAS: problems of citizenship and free movement. Nigeria: Mono Expressions, 1998.

6. International Migration Law. Developing Paradigms and Key Challenges / ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. The Hague: TMC Asser Press, 2007.

7. 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.

6.4. Иные организации

Северный паспортный союз⁴⁶⁰ стал предтечей региональных паспортных союзов⁴⁶¹. 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 трех месяцев на территории любой из договаривающихся сторон без каких-либо паспортных формальностей⁴⁶². Для целей миграционного контроля граждане договаривающихся сторон на территории других договаривающихся сторон более не признавались иностранцами⁴⁶³. 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 ограничение⁴⁶⁴. Первое соглашение – шаг к отмене внутренних границ, второе – приложение к Соглашению об общем рынке рабочей силы (22 мая 1954 г.)⁴⁶⁵, что говорит само за себя.

Соглашением относительно снятия паспортного контроля на государственных границах государств

⁴⁶⁰ Государства-участники в настоящее время: Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция.

⁴⁶¹ См.: Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. 1973–1974. Vol. 4. P. 20.

⁴⁶² 198 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, Vol. 10, No. 2, March 2004. P. 151.

⁴⁶³ См.: Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. 1973–1974. Vol. 4. P. 21.

⁴⁶⁴ См.: Plender. Op.cit. P. 288.

⁴⁶⁵ См.: Vested-Hansen J. Op. cit. P. 93.

участников⁴⁶⁶ 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 государств⁴⁶⁷. (Исландия присоединилась к этим соглашениям в 1965 г.⁴⁶⁸).

В рамках **Бенилюкс**⁴⁶⁹ безвизовый режим сложился из нескольких инициатив Бельгии, первоначально на двусторонней основе (в 1945 г. с Великим Герцогством Люксембург⁴⁷⁰, в 1950 с Нидерландами⁴⁷¹)⁴⁷², а в 1956, 1957 и 1958 гг. Соглашениями о рабочей силе⁴⁷³, временным соглашением о рабочей силе⁴⁷⁴ и об Экономическом союзе Бенилюкс⁴⁷⁵, 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

⁴⁶⁶ См.: Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. 1973–1974. Vol. 4. P. 22.

⁴⁶⁷ См.: Vested-Hansen J. Op. cit. P. 93–94, Plender. Op. cit. P. 288, Groenendijk K. Op. cit. P. 151.

⁴⁶⁸ Соглашение 3 ноября 1955 г., Стокгольм. См.: Plender. Op.cit. P. 288.

⁴⁶⁹ Государства-участники: Бельгия, Люксембург и Нидерланды.

⁴⁷⁰ Goodwin-Gill G.S. International law and the movement of persons between states. P. 39. 41 UNTS 265.

⁴⁷¹ Там же. 68 UNTS 91.

⁴⁷² 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.

⁴⁷³ 381 UNTS 158. См.: Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. 1973-1974. Vol. 4. P. 24.

⁴⁷⁴ См.: Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. 1973-1974. Vol. 4. P. 24.

⁴⁷⁵ Договор об учреждении Экономического союза Бенилюкс, Гаага, 3 февраля 1958 г. // Доступен в справочной правовой системе Консультант-плюс.

территории Бенилюкс⁴⁷⁶. Любопытно и уникально, что требование иметь паспорт было отменено для въезда на территорию Бенилюкс и в отношении некоторых иностранцев, прежде всего туристов⁴⁷⁷.

Общая зона передвижения (*Common Travel Area*) была создана на основе административных соглашений между Великобританией и Ирландией 1922 и 1952 гг. и отражена в национальном законодательстве двух стран⁴⁷⁸. 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 двусторонним⁴⁷⁹.

В Общей зоне передвижения отсутствует паспортный контроль в отношении граждан Великобритании и Ирлан-

⁴⁷⁶ 374 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*, Vol. 10, No. 2, March 2004. P. 151–152.

⁴⁷⁷ См.: Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. 1973–1974. Vol. 4. P. 26.

⁴⁷⁸ См.: Ryan B. The Common Travel Area between Britain and Ireland // *Modern Law Review*, Vol. 64, Issue 6, 2001. 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: Материалы ежегодных межвузовских научно-практических конференций кафедры международного права, 9 апреля 2003 – 10 апреля 2004* / 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. Нижний Новгород, 2004. С. 125–134.

⁴⁷⁹ См.: Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // *California Western International Law Journal*. 1973–1974. Vol. 4. P. 37.

дии, однако на граждан третьих стран он распространяется в полной мере⁴⁸⁰. 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 три месяца, а для тех, кому необходима виза, один месяц⁴⁸¹.

В отношении визовых вопросов, два государства проводят самостоятельную политику. Поэтому для въезда в каждую из стран нужна соответствующая виза. Британская виза не дает права въезда в Ирландию и наоборот⁴⁸².

Совет сотрудничества арабских государств Персидского (Арабского) залива (Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, далее Совет сотрудничества залива)⁴⁸³ был создан в 1981 г. для регулирования вопросов безопасности, но компетенция его была расширена до создания общего рынка, который в соответствии со ст. 8 Объединенного экономического соглашения стран Совета сотрудничества Залива от 11 ноября 1981 г. включил и свободу передвижения трудящихся. Вопросы передвижения через границы, однако, остались в сфере безопасности⁴⁸⁴. В 1997 г. была введена уп-

⁴⁸⁰ См.: Mac Éinrí P. The implications for Ireland and the UK arising from the development of recent EU policy on migration. URL: <http://migration.ucc.ie/schengencta.htm> (дата обращения 13 апреля 2007 г.).

⁴⁸¹ См.: Nicol A. Op. cit. P. 85.

⁴⁸² См.: Common travel area between Ireland and the United Kingdom // Citizens Information Board. URL: http://www.citizensinformation.ie/categories/moving-country/moving-abroad/freedom-of-movement-within-the-eu/common_travel_area_between_ireland_and_the_UK (дата обращения 13 апреля 2007 г.).

⁴⁸³ Государства-участники: Саудовская Аравия, Бахрейн, Объединенные Арабские Эмираты, Кувейт, Оман и Катар.

⁴⁸⁴ Cooperation Council for the Arab States of the Gulf Secretariat General. Areas of cooperation. URL: <http://www.gcc-sg.org/cooperation.html#coop3>, (дата обращения 16 апреля 2007 г.).

рошенная система проезда по территории Совета, где паспорт был заменен национальными удостоверениями личности. Рассматривался вопрос введения электронных паспортов. Паспортный союз действует на двусторонней основе⁴⁸⁵. Проверки на границах сохранены⁴⁸⁶. Хотя регион принимает значительное число мигрантов, регулирование остается преимущественно внутригосударственным.

Андское сообщество⁴⁸⁷ 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 интеграции⁴⁸⁸), т.е. для создания общего рынка⁴⁸⁹. В 2001 г. Андским Советом министров иностранных дел было принято Решение 503 «О признании национальных документов, удостоверяющих личность»⁴⁹⁰, установившее наличие документов, перечисленных по странам в ст. 1 Решения, в качестве единственного условия для проезда и краткосрочного пребывания⁴⁹¹ во всех странах субрегиона в туристических целях (т.е. без намерения остаться для постоянного проживания и,

⁴⁸⁵ Cooperation Council for the Arab States of the Gulf Secretariat General. Achievements of the GCC. 2006. P. 19. URL: http://www.gcc-sg.org/GCC_Achievements_in_Brief.mht#Security_Cooperation (дата обращения 16 апреля 2007 г.).

⁴⁸⁶ См.: Salter M.B. Op. cit. P. 113.

⁴⁸⁷ Государства-участники: Боливия, Венесуэла, Колумбия, Перу и Эквадор.

⁴⁸⁸ См.: Энциклопедия международных организаций: в 3 т. Т. 1: Международные межправительственные организации / год ред. Л.Н. Галенской, С.А. Малинина. СПб.: Изд-во юридического факультета Санкт-Петербургского университета, 2003. С. 150.

⁴⁸⁹ См.: Курс международного права: в 7 т. Т. 7. Международно-правовые формы интеграционных процессов в современном мире / М.П. Бардина, С.А. Войтович, Ю.М. Колосов и др. М.: Наука, 1993. С. 286.

⁴⁹⁰ Вступило в силу в январе 2002 г.

⁴⁹¹ До 90 дней с правом однократного продления (Ст. 10 Решения).

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 паспорта⁴⁹². Для достижения целей общего рынка были приняты и другие меры, облегчающие проезд по странам субрегиона⁴⁹³. 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.

Контрольные вопросы

1. Каковы особенности региональных интеграционных процессов на разных континентах?
2. Как затронуты вопросы миграции в рассмотренных организациях?
3. Дайте характеристику сотрудничеству государств по паспортно-визовым вопросам в рамках Северного паспортного союза.
4. Как формировалась свобода передвижения людей в рамках Бенилюкс?
5. В чем заключаются основные направления деятельности Андского сообщества в сфере миграции?

⁴⁹² См.: Comunidad Andina: normativa en material de migraciones. Secretaria General SG/di 701. 2005. P. 2.

⁴⁹³ Например, сокращение и упрощение полицейских и таможенных формальностей и т.д.

Вопросы для самостоятельной подготовки

1. Как повлияли Северный паспортный союз и Бенилюкс на формирование компетенции ЕС в сфере миграции?
2. Каково значение Общей зоны передвижения для участия Великобритании и Ирландии в международно-правовых инструментах по вопросам миграции на универсальном и региональном уровнях?
3. Каковы достижения Совета сотрудничества государств Персидского залива в сфере миграции?
4. Какова компетенция Андского сообщества по вопросам миграции?
5. Какие еще (суб)региональные организации имеют компетенцию в сфере миграции?

Ключевые слова: региональная интеграция, региональные экономические объединения, паспортный союз, общий паспорт, свобода передвижения, общий рынок, безвизовый режим, временное пребывание, постоянное проживание, нелегальная миграция, Северный паспортный союз, Бенилюкс, Общая зона передвижения, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива, Андское сообщество.

Справочные материалы

International dialogue on migration. No. 13. Free movement of persons in regional integration processes. IOM. Geneva. 2010.

Основная литература

1. Fernandez B. Essential yet Invisible: Migrant Domestic Workers in the GCC. Explanatory Note No.4/2014. URL:

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32148/GLMM%20ExpNote_04-2014.pdf?sequence=1.

2. International Migration Law. Developing Paradigms and Key Challenges / ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. The Hague: TMC Asser Press, 2007.

3. Migration and the Gulf. The Middle East Institute. Washington, BC. February 2010. URL: http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Migration_and_the_Gulf.pdf.

4. Nicol A. (QC) The Common travel area // Security of residence and expulsions / ed. by E. Guild, P. Minderhoud. London: Kluwer Law International. 2001.

5. Roper S.D., Barria L.A. Understanding Variations in Gulf Migration and Labor Practices // Middle East Law and Governance. 2014. № 6. P. 32–52. URL: http://www.stevendroper.com/MELG_06_01_01_Roper%20and%20Barria.pdf.

6. Ryan B. The Common Travel Area between Britain and Ireland // Modern Law Review. 2001. Vol. 64, Issue 6.

7. Trachtman J.P. The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom. Paperback. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2009.

8. Turack D.C. Freedom of movement and the travel document // California Western International Law Journal. 1973–1974. Vol. 4.

9. 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.

Темы докладов и выпускных работ

1. Компетенция и основные направления деятельности ЕАЭС в сфере миграции.

2. Компетенция и основные направления деятельности Северного паспортного союза.

3. Компетенция и основные направления деятельности Бенилюкс в сфере миграции.

4. Правовые основы создания, компетенция и основные направления деятельности Великобритании и Ирландии в рамках Общей зоны передвижения.

5. Компетенция и основные направления деятельности Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива в сфере миграции.

6. Компетенция и основные направления деятельности Андского сообщества в сфере миграции.

7. Компетенция и основные направления деятельности Меркосур в сфере миграции.

8. Компетенция и основные направления деятельности КАРИКОМ в сфере миграции.

9. Компетенция и основные направления деятельности АСЕАН в сфере миграции.

10. Компетенция и основные направления деятельности ШОС в сфере миграции

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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. Процветающая в современном мире торговля людьми, главным образом, для использования в проституции и принудительного труда, 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 на основе системного подхода дан общий обзор источниковой базы международно-правового регулирования миграции, международных организаций общей и специальной компетенции и принятых ими международных соглашений и программных документов по вопросам миграции. Отдельно рассмотрены такие виды ми-

миграции как трудовая, вынужденная, незаконная, академическая, семейная, эпизодическая и др. Международно-правовое регулирование миграции представлено на региональном уровне на примерах Европейского Союза, Содружества Независимых Государств и других организаций.

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.

ГЛОССАРИЙ

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 процентов от числа проживающих в стране специалистов такого уровня и ученых.

ЛИТЕРАТУРА И ДОКУМЕНТЫ ПО ВСЕМУ КУРСУ

Основная литература

1. Бежашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М.: Проспект, 2013.
2. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации / под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2006.
3. Евтушенко В.И. Международно-правовое регулирование миграционных процессов: учебное пособие. Белгород, 2013.
4. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: учебное пособие. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
5. Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России / под ред. Г. Витковской; Международная организация по миграции. Московская исследовательская программа по миграции. М.: Гендальф, 2002.
6. Исполнение миграционного законодательства Российской Федерации. Основные вопросы и ответы. СПб.: Издательство Р. Арсланова «Юридический центр Пресс», 2007. Серия «Миграционная библиотечка». Выпуск 1.
7. Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. М.: РУДН, 2012.
8. Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков: в 3 т. Международная организация по миграции, 2006.
9. Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2008.

10. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М.: Вако, 2014.
11. Ashgate Research Companion to Migration Law, Theory and Policy / ed. by Satvinder S. Juss. Ashgate, 2013.
12. Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners. 3 Vol. IOM, 2004.
13. EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): 2nd rev. ed. Volume 2: EU Immigration Law / ed. by S. Peers, E. Guild, D. Acosta, K. Groenendijk and V. Moreno Lax. Brill / Nijhoff, 2012.
14. EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales / ed. by L. Azoulay, K. de Vries. Oxford: Oxford University Press, 2014
15. Foundations of International Migration Law / ed. by B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross. New York: Cambridge University Press, 2012.
16. Goodwin-Gill G.S. International law and the movement of persons between states. Oxford: Oxford University Press, 1978.
17. Goodwin-Gill G.S., McAdam J. The refugee in international law. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.
18. International comparative study of migration legislation and practice. International Organization for Migration, Ireland, April 2002.
19. International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System / ed. by I. Omelaniuk, K. Popp, A. Sheldon. Coordinated by UNFPA and IOM. 2013.
20. International Migration Law. Developing Paradigms and Key Challenges / ed. by R. Cholewinski, R. Perruchoud, E. MacDonald. The Hague: TMC Asser Press, 2007.
21. International Migration, Remittances, and the Brain Drain / ed. by C. Özden, M.W. Schiff. World Bank Publications, 2006.

22. McAdam J. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
23. *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights* / ed. by R. Cholewinski, P. de Guchteneire, A. Pécoud. UNESCO, Cambridge University Press, 2009.
24. *Migration and international legal norms* / ed. by T.A. Aleinikoff, V. Chetail. The Hague: Asser Press, 2003.
25. Neumeyer E. Unequal access to foreign spaces: how states use visa restrictions to regulate mobility in a globalized world. *Global migration perspectives*. № 43. September 2005.
26. Plender R. *International migration law*. Dordrecht / Boston / London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.
27. *Research Handbook on International Law and Migration* / ed. by V. Chetail, C. Bauloz. Padstow: Elgar, 2014.
28. Trachtman J.P. *The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom* Paperback. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2009.
29. *World Migration Reports*. IOM (за разные годы).

Сборники документов и словари

1. Глоссарий терминов в области миграции / отв. ред. Р. Перрушу. Женева: Международная организация по миграции, 2005.
2. *Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми: Сборник документов* / сост. В.С. Овчинский. М.: Инфра-М, 2004.
3. *Понятийный аппарат, используемый в международных договорах и актах федерального законодательства, регулирующих миграционные правоотношения: Словарь-справочник*. СПб.: Издательство Р.Арсланова «Юридический центр Пресс», 2008. Серия «Миграционная библиотечка». Вып. 5.

4. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: учебное пособие. М.: Изд-во РГСУ, Академический проект, 2007.
5. Basic Documents on International Migration Law / ed. by R. Plender. Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
6. Compendium of International Migration Law Instruments / ed. by Perruchoud, K. Tomolova. T.M.C. Asser Press, 2007.

Дополнительная литература

1. Абашидзе А. Х. Договорные органы по правам человека в системе правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. М.: РУДН, 2012.
2. Абашидзе А.Х., Гольтяев А.О. Универсальные механизмы защиты прав человека. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.
3. Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Экологическая миграция населения: международно-правовые аспекты. М.: Аспект пресс, 2013.
4. Билсборроу Р.Е., Хьюго Г., Обераи А.С., Злотник Х. Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию систем сбора данных. М.: Academia, 1999.
5. Бобринский Н.А., Иванов Д.В. Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве. М.: Статут, 2009.
6. Глущенко Г.И., Пономарев В.А. Миграция и развитие. М.: Экономика, 2009.
7. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве. Пер. с англ. М., 1997.
8. Гусов К.Н., Лютов Н.Л. Международное трудовое право: учебник. М.: Проспект, 2012.
9. Зинченко Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. М.: Научная книга, 2011.

10. Иванов Д.В. Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. М.: Би, 2010.
11. Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Основы интеграционного права: учебное пособие. М.: Проспект, 2014.
12. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. В.А.Гуманова, Л.М.Энтина. М.: Норма, 2002.
13. Красинец Е.С., Кубишин Е.С., Тюрюканова Е.В. Нелегальная миграция в Россию. М.: Academia, 2000.
14. Лимонова Н.А. Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства: учебное пособие для вузов. М.: Книжный мир, 2001.
15. Метелёв С.Е. Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2006.
16. Миграция населения. Вып. 2: Трудовая миграция в России / под ред. О.Д.Воробьевой. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001.
17. Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика / под общ. ред. О.Д.Воробьевой. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001.
18. Мизулина Е.Б. Торговля людьми и рабство в России: международно-правовой аспект. М.: Юрист, 2006.
19. Мукомель В. Миграционная политика России: постсоветские контексты. М.: Институт социологии РАН, 2005.
20. Основы европейского интеграционного права: учебник / под ред. А.Х. Абашидзе, А.О. Иншаковой. М.: Юрист, 2012.
21. Основы управления миграцией: пособие для руководящих должностных лиц и практиков: в 3 т. Международная организация по миграции, 2006.

22. Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М.: Гриф и К, 2011.
23. Право Европейского Союза: учебник для вузов / под ред. А.Я. Капустина. М.: Юрайт, 2013.
24. Право Европейского Союза: учебник. 3-е изд. / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрайт, 2014.
25. Право международных организаций: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х. Абашидзе. М.: Юрайт, 2014.
26. Региональные системы защиты прав человека: учеб. пособие / отв. ред. А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2012.
27. Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М.: Формула права, 2007.
28. Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф. Мировой рынок труда и международная миграция. М.: Экономика, 2010.
29. Скачкова Г.С. Труд иностранцев в России: Правовое регулирование: Научно-практическое пособие. Российская академия наук. Институт государства и права. М.: Волтерс Клувер, 2006.
30. Справочное руководство ОБСЕ по обучению полиции: Торговля людьми. Серия публикаций ДТУ/ОСВПД. Т. 12. Вена, июль 2013 г. URL: <http://www.osce.org/ru/secretariat/109936?download=true>.
31. Торговля людьми и легализация преступных доходов. Вопросы противодействия / под ред. О.П.Левченко. М., 2009.
32. Цапенко И. Управление миграцией. Опыт развитых стран. М.: Академия, 2009. Серия: Монографические исследования: миграция населения.
33. 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.

34. 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 / Вступ. статья С.Ю. Кашкина и А.О. Четверикова. М.: ООО Антэя 2000, Профобразование, МЦУПЛ, 2000.
35. Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004–2005 годах. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006.
36. Climate change and displacement: Multidisciplinary perspectives / ed. by J. McAdam. Oxford: Hart Publishing, 2010 (paperback 2012).
37. Gender and Migration in 21st Century Europe / ed. by H. Stalford, S., Currie S. Velluti. Ashgate Publishing, Ltd., 2009.
38. Guild E. Immigration law in the European Community. The Hague: Kluwer Law International, 2001.
39. Hailbronner K. Immigration and asylum law and policy of the European Union. London: Kluwer Law International, 2000.
40. In search of Europe's borders / ed. by K. Groenendijk, E. Guild, P. Minderhoud. The Hague: Kluwer Law International, 2003.
41. International Migration, Remittances, and the Brain Drain / ed. by C. Özden, M.W. Schiff. World Bank Publications, 2006.
42. McAdam J. Climate change, forced migration, and international law. Oxford: Oxford University Press, 2012 (paperback 2013).
43. Mehari Taddele Maru. The Kampala Convention and Its Contributions to International Law. Legal Analyses and Inter-

pretations of the African Union Convention on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons. Eleven International Publishing, 2014.

44. Turack D.C. The Passport in International Law. Lexington, 1972.

Основные международные договоры и другие документы

1. Международные договоры

Общие

1. Устав Организации Объединенных Наций, Сан-Франциско, 26 июня 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып.12. М., 1956. С. 14–47.

2. 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.

3. 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.

4. Конвенция о статусе беженцев, Женева, 28 июля 1951 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

5. Протокол, касающийся статуса беженцев, Нью-Йорк, 31 января 1967 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 28–31.

6. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН, 18 декабря 1990 г.

7. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамб-

леи ООН, 10 декабря 1984 г. // ВВС СССР. 1987. № 45. Ст. 747.

8. 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 года // СЗ РФ. 4 октября 2004 г. № 40. Ст. 3884.

9. 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 года // СЗ РФ. 4 октября 2004 г. № 40. Ст. 3883.

10. 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.

11. Конвенция МОТ № 29 «Относительно принудительного или обязательного труда», Женева, 28 июня 1930 года // ВВС СССР. 2 июля 1956 г. № 13. Ст. 279.

12. Конвенция МОТ № 87 «Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию», Сан-Франциско, 09 июля 1948 года // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XIX. М., 1960. С. 278–284.

13. 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.

14. Конвенция МОТ № 98 «Относительно применения принципов права на организацию и заключение коллек-

тивных договоров», Женева, 1 июля 1949 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XIX. М., 1960. С. 292–297.

15. Конвенция МОТ № 100 «Относительно равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности», Женева 29 июня 1951 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XIX. М., 1960. С. 297–301.

16. Конвенция МОТ № 105 «Относительно принудительного или обязательного труда», Женева, 28 июня 1930 г. // ВВС СССР. 2 июля 1956 г. № 13. Ст. 279.

17. Конвенция МОТ № 111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий», Женева, 25 июня 1958 г. // ВВС СССР. 1 ноября 1961 г. № 44. Ст. 448.

18. 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.

19. 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.

20. Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей 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.

21. Конвенция МОТ № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского

труда», Женева, 17 июня 1999 г. // СЗ РФ. 17 мая 2004 г. № 20. Ст. 1924.

22. Конвенция МОТ № 189 о достойном труде для домашних работников, Женева, 16 июня 2011 г. (Россия не участвует).

Региональные

22. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Рим, 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 8 января 2001 г. № 2. Ст. 163.

23. 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.

24. Европейское Соглашение о регулировании передвижения лиц между государствами-участниками Совета Европы, Париж, 13 декабря 1957 г. // ETS 25.

25. Европейское Соглашение о передвижении молодежи по коллективным паспортам по территории государств-членов Совета Европы, Париж, 16 декабря 1961 г. // ETS 37.

26. Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми, Варшава, 16 мая 2005 г. // ETS 197.

27. 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 / вступ. статья С.Ю. Кашкина, А.О. Четверикова. М.: ООО Антэя 2000, Профобразование, МЦУПЛ, 2000. С. 43–56.

28. 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.

29. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, Минск, 26 мая 1995 г. // СЗ РФ. 29 марта 1999 г. № 13. Ст. 1489.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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).

39. 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.

40. Меморандум между Правительством Российской Федерации и Правительством Исламской Республики Иран о безвизовых поездках по дипломатическим и служебным пас-

портам, Тегеран, 29 марта 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 8. С. 46–47.

2. Судебные решения

41. Решение Международного Суда ООН по делу Айя де ля Торре, 1951 (Naya de la Torre Case. Colombia v. Peru. Judgement of 13 June 1951 // ICJ Reports 1951).

42. Решение Международного Суда ООН по делу Ноттебома, 1955 (Nottebohm case. Liechtenshtein v. Guatemala. Second phase. Judgement of 6 April 1955 // ICJ Reports, 1955).

43. 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).

44. Решение Суда Европейских Сообществ по делу Пика (Case 157/79 Piesck [1980] ECR 2171).

45. Решение Суда Европейских Сообществ по делу 316/85 Lebon [1987] ECR 2811

46. Решение Суда Европейских Сообществ по делу C-170/96 Commission of the European Communities v. Council of the European Union [1998] ECR I-2763

47. 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).

48. Решение Суда Европейских Сообществ по делу C-109/01 Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich [2003] ECR I-09607

49. Решение Суда Европейских Сообществ по делу C-456/02 Michel Trojani v. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS) [2004] ECR I-07573

50. 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

51. Решение Суда Европейских Сообществ по делу C-540/03 European Parliament v. Council [2006] ECR I-5769

52. 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').

53. Решение Суда Европейских Сообществ по делу C-127/08 Metock [2008] ECR I-06241

54. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom (1985), 7 E.H.R.R. 471.

55. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Jabari v. Turkey Judgment (2001), INLR 136.

56. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Soering v. The United Kingdom (1989), 11 E.H.R.R. 439.

57. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Verrehab v. Netherlands (1989), 11 E.H.R.R. 322.

58. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Kroon v. Netherlands (1994), 19 E.H.R.R. 263.

59. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Gochev v. Bulgaria (2009).

60. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Soltysyak v. Russia (2011).

61. Решение Верховного Суда США по делу Nishimura Ekiu v. U.S., 142 U.S. 651 (1892). URL: <http://supreme.justia.com/us/142/651/case.html> (дата обращения 31 мая 2007 г.).

62. Решение Тайного Совета Великобритании по делу Musgrove v. Chen Teong Toy [1891] AC 272 at 283 // Доступно в базе WestLaw.

**3. Акты и документы международных организаций,
документы политического
и рекомендательного характера**

63. 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.

64. 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.

65. Декларация тысячелетия ООН, принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года // Док. ООН. A/RES/55/2.

66. Картахенская декларация о беженцах, принята на коллоквиуме по теме «Международная защита прав беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные 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.

67. Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря. 18 мая 2006 г. // Док. ООН A/60/871.

68. Резюме диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии. Записка Председателя Генеральной Ассамблеи. 13 октября 2006 г. // Док. ООН A/61/515.

69. 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.

70. Декларация МОТ "О целях и задачах Международной организации труда" (Филадельфийская декларация), принята в г. Филадельфии 10.05.1944 на 26-ой сессии Генеральной конференции МОТ. // «Устав Международной орга-

низации труда и Регламент Международной конференции труда». Женева: Международное бюро труда, 1996. С. 23–25.

71. Декларация МОТ «О социальной справедливости в целях справедливой глобализации», принята 10 июня 2008 г. Международной конференцией труда на ее 97-й сессии в Женеве.

72. Декларация МОТ «О целях и задачах Международной организации труда» (Филадельфийская декларация), принята в г. Филадельфии 10.05.1944 на 26-ой сессии Генеральной конференции МОТ. // Устав Международной организации труда и Регламент Международной конференции труда. Женева: Международное бюро труда, 1996. С. 23-25.

73. 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.

4. Законодательство отдельных государств

Российское законодательство

74. Конституция РФ 1993 г. // Российская газета, 25 декабря 1993 г. № 237.

75. Федеральный закон РФ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. (ред. от 06 декабря 2011 г.) // СЗ РФ, 19 августа 1996 г., № 34, ст. 4029; 1998, № 30, ст. 3606; 2003, № 2, ст. 159 и др.

76. Федеральный закон РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 21 июня 2002 г. (ред. от 06 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.

77. 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.

78. 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 06 декабря 2011 г.) // ВВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227 и др.

79. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета от 19 мая 2009 г. выпуск № 4912.

80. Концепция внешней политики Российской Федерации, утв. 12.07.2008 № Пр-1440. // Опубликовано на сайте «Российской Газеты» 12 июля 2008 г.

81. 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.

82. Указ Президента РФ от 19.10.2005 N 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.

83. 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.

84. 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.

85. 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.

86. 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.

87. 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.

88. Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г., утверждена Президентом РФ 13 июня 2012 г. (на 15 июля 2012 г. опубликована не была).

Законодательство зарубежных государств

89. (Австралия) Migration Act, 1958. URL: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/ma1958118/ (дата обращения 1 июня 2007 г.).

90. (Германия) Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, 2004. URL: http://bundesrecht.juris.de/aufenthg_2004/_6.html (дата обращения 22 февраля 2007 г.).

91. (Япония) Immigration Control and Refugee Recognition Act, 1951 // Cabinet order No. 319, 1951 (as amended by the Law No. 43, 2006). URL: <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/information/icrr-01.html> (дата обращения 21 августа 2006 г.).

92. Закон Туркменистана о миграции от 7 декабря 2005 г. // Нейтральный Туркменистан, 21 декабря 2005 г.

URL: <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 (дата обращения 21 августа 2006 г.).

93. Указ Президента Украины № 1008/2005 «О введении безвизового режима для граждан Соединенных Штатов Америки», 30 июня 2005 г. URL: http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_2955.html (дата обращения 7 июня 2007 г.).

94. Указ Президента Украины № 1107/2005 «О введении безвизового режима для граждан Японии», 19 июля 2005 г. URL: http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_2995.html (дата обращения 7 июня 2007 г.).

95. Указ Президента Украины № 1131/2005 «О введении безвизового режима для граждан государств – членов Европейского Союза, Швейцарской Конфедерации и Княжества Лихтенштейн», 26 июля 2005 г. URL: http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3046.html (дата обращения 7 июня 2007 г.).

96. Указ Президента Украины № 1134/2005 «О введении безвизового режима для граждан Канады», 26 июля 2005 г. URL: http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3047.html (дата обращения 7 июня 2007 г.).

97. 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», 29 ноября 2005 г. URL: http://www.president.gov.ua/ru/documents/p_3576.html (дата обращения 7 июня 2007 г.).

98. Великая Хартия Вольностей // Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М.: Норма-Инфра М, 2000. С. 3–5.

5. Ресурсы сети Internet

99. www.un.org – ООН
100. www.kremlin.ru – официальный сайт Президента России
101. www.government.gov.ru – официальный сайт Правительства РФ
102. www.mid.ru – официальный сайт Министерства иностранных дел РФ
103. www.mvd.ru – официальный сайт Министерства внутренних дел РФ
104. www.fmsrf.ru – официальный сайт Федеральной миграционной службы МВД РФ
105. www.iom.int – официальный сайт Международной организации миграции
106. www.unwto.org – официальный сайт Всемирной туристской организации ООН
107. www.ilo.org – официальный сайт Международной организации труда
108. <http://www.ohchr.org/RU/Pages/WelcomePage.aspx> – официальный сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека
109. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/home> – официальный сайт Управления Верховного комиссара по делам беженцев
110. www.europa.eu.int – официальный сайт ЕС и его институтов
111. www.coe.int/lportal/web/coe-portal/home – официальный сайт Совета Европы
112. www.comunidadandina.org – официальный сайт Андского сообщества
113. www.africa-union.org – официальный сайт Африканского Союза
114. www.ecowas.int – официальный сайт Экономического сообщества Западно-Африканских государств (ЭКОВАС)

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Международная миграция и развитие. Доклады Генерального секретаря ООН, 1997–2014. (Содержание)

Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие», сделанный на шестьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 30 июля 2014 г. A/69/207.

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Введение.....	2
I. Международная миграция: глобальная по охвату, региональная по характеру.....	2
II. Диалог на высоком уровне 2013 года и подготовка к нему	
A. Дискуссионный форум (Нью-Йорк, 25 июня 2013 года).....	4
B. Неофициальные интерактивные слушания с участием представителей гражданского общества (Нью-Йорк, 15 июля 2013 года).....	5
C. Диалог на высоком уровне (Нью-Йорк, 3 и 4 октября 2013 года).....	6
III. Осуществление программы действий из восьми пунктов:	
оценка прогресса и выявление пробелов.....	12
A. Защита прав человека всех мигрантов.....	12
B. Уменьшение расходов, связанных с трудовой миграцией.....	13
C. Ликвидация эксплуатации мигрантов, включая торговлю людьми.....	15
D. Решение проблемы мигрантов, оказавшихся в бедственном положении.....	16
E. Улучшение восприятия мигрантов общественностью...	17

F. Включение вопросов миграции в повестку дня в области развития.....	18
G. Укрепление фактологической базы по вопросам миграции.....	20
H. Активизация партнерских связей и сотрудничества по вопросам миграции.....	23
I. Последующая деятельность в связи с диалогом на высоком уровне 2013 года: роль гражданского общества.....	24
V. Диалог на высоком уровне 2013 года: последующая деятельность и дальнейшие шаги.....	25

Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие», сделанный на шестьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 23 июля 2013 г. A/68/190.

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
I. Введение.....	2
II. Миграционные тенденции.....	4
A. Численность мигрантов в мире сегодня.....	5
B. Недавние миграционные потоки в некоторые страны.....	8
C. Миграция и будущее изменение численности и состава населения.....	9
III. Воздействие миграции на развитие	
A. Воздействие на принимающие страны.....	10
B. Воздействие на страны происхождения.....	12
C. Воздействие на детей и семьи.....	15
IV. К глобальной политической повестке дня.....	15
A. Освещение вклада миграции одновременно с подтверждением и защитой прав мигрантов.....	16
B. Укрепление фактологической базы.....	18

С. Учет вопросов миграции в национальных стратегиях развития и в повестке дня в области развития на период после 2015 года.....	20
Д. Укрепление диалога, сотрудничества и согласованности на всех уровнях.....	21
Е. Возникающие вопросы.....	23
V. Привести миграцию в действие: программа действий из восьми пунктов.....	24

Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие», сделанный на шестьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 3 августа 2012 г. А/67/254.

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
I. Введение.....	3
II. Последние изменения в области миграции и развития	
А. Глобальные тенденции миграции и роль Юга...	4
В. Денежные переводы: потоки и стоимость.....	6
С. Права мигрантов и миграционная политика.....	7
Д. Миграция и изменение состояния окружающей среды.....	9
Е. Укрепление глобальной фактологической базы..	10
III. Согласованность, партнерство и координация.....	
А. Координационное совещание по вопросу о международной миграции.....	11
В. Группа по проблемам глобальной миграции.....	12
С. Глобальный форум по миграции и развитию.....	13
Д. Укрепление национального миграционного потенциала.....	15
IV. Диалог на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития 2013 года: порядок проведения, формат и организация.....	17

V.	Выводы, рекомендации и дальнейшие действия....	22
	Приложение	
	Предлагаемая программа диалога на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития, проводимого в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций...	25

Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие», сделанный на шестьдесят пятой 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 шестьдесят третьей 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 шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 18 мая 2006 г. A/60/871.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пун- кты	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 первоочередных 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
E.	Повышение вклада мигрантов и транснациональных общин.....	92-94	22
F.	Формирование и мобильность человеческого капитала в глобализирующемся мире.....	95-97	22
G.	Перевод пенсий.....	98	23
H.	Совершенствование информационной базы.....	99-102	23
	Международная миграция и развитие.....	103-307	24
I.	Комплексный характер международной миграции.....	103-151	24
A.	Миграционные потоки.....	111-115	27
B.	Страны происхождения, назначения и транзита: насколько правомерно такое разграничение?.....	116-120	30
C.	Составление карты миграции.....	121-129	35
D.	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
E.	Крайне необходимая информация.....	148-151	52
II.	Воздействие международной миграции на страны назначения.....	152-178	53
A.	Экономические последствия миграции на глобальном уровне.....	152-153	53
B.	Воздействие на уровень заработной платы и занятость.....	154-157	54
C.	Интеграция международных мигрантов в рынок труда стран назначения.....	158-164	55
D.	Предпринимательская деятельность мигрантов.....	165-174	58
E.	Международная миграция и модернизация городов.....	175-178	60
III.	Воздействие миграции в странах происхождения.....	179-195	62
A.	Международная миграция и рынки труда стран происхождения.....	182-185	62
B.	Международная миграция, распределение дохода и сокращение масштабов нищеты.....	186-189	63
C.	Воздействие денежных переводов.....	190-195	64
IV.	Организация профессионально-технической подготовки и совершенствование механизма распределения квалифицированных специалистов.....	196-220	67
A.	Глобализация образования.....	198-205	68

B.	Миграция высококвалифицированной рабочей силы.....	206-220	70
V.	Миграция как инструмент развития.....	221-254	76
A.	Снижение издержек в связи с переводом денежных средств.....	227-233	77
B.	Привлечение денежных переводов.....	234-239	79
C.	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
A.	Права человека.....	255-262	85
B.	Женщины и международная миграция.....	263-265	87
C.	Интеграция.....	266-269	88
D.	Возможность перевода пенсий и пособий по медицинскому страхованию.....	270-276	89
VII.	Борьба с торговлей людьми.....	277-282	91
VIII.	Межправительственное сотрудничество в области международной миграции.....	283-307	93
A.	Нормативная база.....	283-290	93
B.	Глобальные инициативы.....	291-298	96
C.	Региональные инициативы.....	299-301	98
D.	Двусторонний подход.....	302-307	99

Приложение.....	
Библиография.....	101

Доклад Генерального секретаря ООН «Мониторинг мирового населения, посвященный международной миграции и развитию», сделанный на тридцать девятой сессии Комиссии по народонаселению и развитию Экономического и Социального Совета ООН. 25 января 2006 г. E/CN.9/2006/3.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пун- кты	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: общая численность и доля мигрантов по отдельным развитым странам, 1990-1994 годы, 1995-1999 годы и 2000-2004 годы.....	8
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 тридцать девятой сессии Комиссии по народонаселению и развитию Экономического и Социального Совета ООН. 27 декабря 2005 г. E/CN.9/2006/4.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пун- кты	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 шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 8 августа 2005 г. A/60/205.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пун- кты	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 пятьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 30 сентября 2004 г. A/59/287.Add.1.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пун- кты	Стр.
I. Введение.....	1-42	7
A. Справочная информация.....	11-24	10
B. Тенденции в международной миграции...	25-31	14
C. Тенденции в международной миграции женщин.....	32-36	17
D. Ограниченность данных.....	37-41	19
E. 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
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
D. Мир, репатриация и восстановление.....	209-214	71
Е. Переселение беженцев.....	215-218	73
VI. Торговля людьми и их незаконный ввоз.....	219-248	74

A. Незаконный ввоз людей.....	219-	
	221	74
B. Торговля людьми.....	222-	
	227	75
C. Меры по борьбе с торговлей людьми.....	228-	
	248	76
VII Роли полов и интеграция женщин-мигрантов.....	249-	
	284	82
A. Роли полов и семейные отношения.....	249-	
	260	82
B. Экономическая интеграция женщин-мигрантов.....	261-	
	269	85
C. Экономическая интеграция женщин-мигрантов.....	270-	
	274	89
D. Гражданская принадлежность и гражданское участие.....	275-	
	284	90
VII Охрана здоровья и ВИЧ/СПИД.....	285-	
I.	295	93
IX. Выводы и перспективы.....	296-	
	298	96
Библиография.....		101

Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие», сделанный на пятьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 2 сентября 2004 г. A/59/325.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пун- кты	Стр.
I. Введение.....	1-2	3
II. Деятельность соответствующих организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций в сфере международной миграции и развития	3-41	3

в последнее время.....		
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 пятьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 1 июля 2003 г. А/58/98.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пун- кты	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 пятьдесят шестой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 3 июля 2001 г. А/56/167.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пун- кты	Ст р.
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
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
E. 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 пятьдесят четвертой Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. 6 августа 1999г. A/54/207.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пун- кты	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
D. 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 тридцать второй сессии Комиссии по народонаселению и развитию Экономического и Социального Совета ООН. 22 декабря 1998 г. E/CN.9/1999/3.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пун- кты	Стр.
Введение.....	1-3	3
I. Масштабы международной миграции.....	4	4
II. Международная миграция и развитие.....	5-6	4
III/ Анализ факторов, вызывающих международную 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 принимающих странах: социальные и культурные 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 направлений политики.....	18-19	12
IX.	Распространение результатов технического 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 пятьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи ООН. 29 августа 1997 г. A/52/314.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пун- кты	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
	D. Комитет по планированию развития.....	30-31	10
	Е. Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.....	32-34	11
	F. 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 убежища, 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 соглашений⁴⁹⁴

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.

⁴⁹⁴ Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения / под ред. Н. Баруа, Р. Чолевински. ОБСЕ, МОМ, МОТ, 2006. С. 206.

Учебное издание

Киселева Екатерина Вячеславовна

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ**

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *Н.А. Ясько*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 02.06.2014 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 21,86. Тираж 500 экз. Заказ 589.

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41

Для заметок
