



**РСМД**  
**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ  
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ  
ДЕЛАМ**



# РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ

## МИГРАЦИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

**№ 45 / 2018**

**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ**

**МОСКВА 2018**

УДК [325.1:341](063)  
ББК 66.4(0),32я431+67.910.2я431  
И22

**Российский совет по международным делам**

**Редакционная коллегия**

**Главный редактор:**

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

**Автор:**

докт. экон. наук **И.В. Ивахнюк**

**Выпускающие редакторы:**

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**;

канд. полит. наук **Е.С. Алексеенкова**

И22 **Ивахнюк, И.В.**

Миграция и международное право: рабочая тетрадь РСМД № 45 /2018 / [И.В. Ивахнюк; гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: РСМД, 2018. – 36 с. – Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-6041888-6-6

Рабочая тетрадь подготовлена Российским советом по международным делам (РСМД) в рамках проекта «Международные миграционные процессы: тренды, вызовы, перспективы». Издание отражает основные идеи и тезисы, озвученные участниками IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва и организованной Российским советом по международным делам совместно с Российской академией государственной службы и народного хозяйства при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) и Международным Комитетом Красного Креста (МККК).

В издании рассмотрены проблемы глобального управления миграционными процессами, эффективности институтов и участия России в системе глобального правового регулирования миграционных процессов; коллизии международного и национального права в регулировании миграционных потоков; соотношение разных уровней регулирования процессов трудовой миграции; проблемы применимых правовых режимов по отношению к беженцам и внутренне перемещенным лицам; морально-этические аспекты правового регулирования международной миграции.

Высказанные в рабочей тетради мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции автора и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст рабочей тетради опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — [russiancouncil.ru/paper45](http://russiancouncil.ru/paper45)

© Ивахнюк И.В., 2018

© Составление, оформление, дизайн обложки. НП РСМД, 2018

# Содержание

<b>Введение</b>	<b>4</b>
<b>Глобальное управление миграционными процессами: эффективность институтов и участие России в системе глобального правового регулирования миграционных процессов</b>	<b>5</b>
<b>Регулирование миграционных процессов: коллизия международного и национального права</b>	<b>12</b>
<b>Правовое регулирование международной трудовой миграции: глобальный уровень, уровень интеграционных объединений (ЕАЭС) и национальных государств</b>	<b>16</b>
<b>Беженцы и перемещенные внутри страны лица: применимые правовые режимы</b>	<b>25</b>
<b>Морально-этические аспекты правового регулирования международной миграции</b>	<b>29</b>

## Введение

Важнейшим современным трендом в управлении процессами международной миграции является формирование универсальных общемировых подходов к определению статуса и прав лиц, находящихся не на территории «своих» государств, реализации того потенциала, который несет в себе международная миграция, а также борьбе с незаконной миграцией. При том, что осуществление миграционной политики всегда было и остается суверенным правом национальных государств, в настоящее время явление международной миграции приобрело такие масштабы и касается такого количества стран, что объективной необходимостью стало формирование согласованного алгоритма действий в отношении разных категорий мигрантов, выработка единого языка обсуждения миграционных проблем, определение международно-правовых норм в применении к наиболее уязвимым группам мигрантов, обсуждение морально-этических аспектов правового регулирования миграции.

Этот тренд находит свое отражение в том, что вопросы миграции были уже трижды вынесены в качестве самостоятельного предмета Диалога высокого уровня на Генеральной Ассамблее ООН – в 2006, 2013 и 2016 гг., что вопросы миграции и развития стали темой специальных докладов Генерального Секретаря ООН<sup>1</sup>, что все большее число международных агентств включают миграцию населения в сферу своей ответственности, что все большие масштабы принимают международные инициативы и консультационные процессы, выступающие форумами для обмена информацией, опытом и практического взаимодействия в области скоординированного управления миграционными процессами на глобальном и региональном уровнях.

<sup>1</sup> Доклад Генерального секретаря ООН «Миграция и развитие» 18 мая 2006 г. // Официальный сайт ООН. URL: [https://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/Report\\_of\\_theSG\\_June06\\_Russian.pdf](https://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/Report_of_theSG_June06_Russian.pdf);  
Доклад Генерального секретаря ООН «Международная миграция и развитие» 25 июля 2013 г. // Официальный сайт Международной организации по миграции. URL: [https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/SG-report-Intl-Migration-and-Development-2013-A\\_68\\_190-RU.pdf](https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/SG-report-Intl-Migration-and-Development-2013-A_68_190-RU.pdf);  
Доклад Генерального Секретаря ООН «В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов» 21 апреля 2016 г. // Официальный сайт ООН. URL: <http://undocs.org/ru/A/70/59>;  
Доклад Генерального Секретаря ООН «Реализация целей миграции на благо всех» 12 декабря 2017 г. // Официальный сайт ООН. URL: [https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/sg\\_report\\_ru.pdf](https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_ru.pdf)

# Глобальное управление миграционными процессами: эффективность институтов и участие России в системе глобального правового регулирования миграционных процессов

Понимание необходимости согласованных на глобальном уровне подходов к управлению миграционными процессами пришло к международному сообществу в середине XX в. Уже тогда в основу международно-правовых документов, регулирующих вопросы трансграничного перемещения людей, была заложен подход, основывающийся на уважении прав человека.

Логически «вырастая» из Всеобщей декларации прав человека ООН, основные международно-правовые документы тех лет – Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Конвенции МОТ о трудящихся-мигрантах № 97 1949 г. и №143 1975 г. – ставят в центр всего конструкта международного сотрудничества по соответствующим вопросам права человека. Так, Конвенция о беженцах предусматривает, что беженцам должно предоставляться «возможно наиболее благоприятное правовое положение» в отношении получения правового статуса, трудоустройства, обеспечения жильем, получения образования и т.д. Конвенции МОТ устанавливают, что трудящиеся-мигранты должны иметь равные трудовые, социальные, профсоюзные и культурные права с национальными работниками.

Позже были разработаны множество других международных документов, касающихся разных категорий мигрантов и разных аспектов межстранового сотрудничества в миграционной сфере. Среди основополагающих прав человека наиболее значимыми для мигрантов являются право на свободу передвижения, запрет дискриминации, право на защиту семейной жизни и т.д.

Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. является наиболее всеобъемлющим международным договором, посвященным правам трудящихся-мигрантов. Она стала последним из семи основополагающих международных договоров по правам человека<sup>2</sup>, которые вместе составляют прочную архитектуру глобальной защиты прав человека. Все государства связаны обязательствами, если они ратифицировали хотя бы один из семи основных договоров по правам человека.

<sup>2</sup> Остальными шестью являются следующие: 1) Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; 2) Международный пакт о гражданских и политических правах; 3) Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; 4) Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; 5) Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; и 6) Конвенция о правах ребенка.

Таким образом, эти документы создают базу для защиты каждого человека на территории государства независимо от того, является ли он его гражданином или нет. Закрепленные в этих документах права человека применяются к каждому индивидууму не в силу его гражданской принадлежности, а потому, что они являются частью всего человечества<sup>3</sup>.

Проблема заключается в том, что разработанные как документы глобального масштаба, многие конвенции и соглашения не стали такими в плане их практической реализации. За исключением Конвенции о статусе беженцев, которая нацелена на гуманитарную поддержку и обеспечение прав наиболее уязвимой категории лиц, вынужденно перемещающихся через государственные границы, и потому подписана и ратифицирована абсолютным большинством стран мира, другие конвенции в области регулирования миграции, даже открытые к подписанию несколько десятилетий назад, остаются подписанными относительно небольшим количеством государств. Так, Международную Конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, открытую к подписанию в декабре 1990 г., к концу 2017 г. ратифицировала 51 страна и еще 15 государств подписали, но не ратифицировали. Страны, которые принимают значительное число мигрантов, фактически уклоняются от подписания Конвенции, обоснованно полагая, что именно на них возлагается обеспечение полного спектра прав трудящихся-мигрантов в одностороннем порядке.

Выявляется коллизия между международным правом и политической целесообразностью. Так, общая и обязательная для всех государств-членов ООН антидискриминационная норма международного права, утверждающая необходимость уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии (Статья 1 Устава ООН), не может быть в полной мере реализована в условиях преобладающего не только в политической, но и общественной среде признания необходимости ограничения прав и свобод человека, не являющегося гражданином той или иной страны. Понятие «мигрант» оказывается неопределенно широким для применения норм международного права и в то же время не учитывает такие категории «невидимых мигрантов», как, например, находящиеся в транзите или незадокументированные мигранты, обеспечение прав которых чаще всего оказываются под угрозой<sup>4</sup>.

Миграционный кризис в Европе, который вроде бы в 2017 г. несколько понизил свою остроту (в 2017 г. подано 685 тыс. заявлений об убежище в странах ЕС, что на 33% меньше по сравнению с 2016 г.<sup>5</sup>), но остается поводом для разногласий внутри государств и между ними, что в конечном счете

<sup>3</sup> Доклад Генерального секретаря ООН «Миграция и развитие» // Официальный сайт ООН. 18 мая 2006 г. URL: [https://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/Report\\_of\\_theSG\\_June06\\_Russian.pdf](https://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/Report_of_theSG_June06_Russian.pdf). С. 93-94.

<sup>4</sup> Магне Барт, глава Региональной делегации Международного Комитета Красного Креста (МККК) в Российской Федерации, Беларуси и Молдове, выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>5</sup> Данные из доклада Алешки Симкич, заместителя главы Представительства Европейского союза в России. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

обусловливает уязвимость мигрантов перед действиями властей и неприятием местного общества.

Миграционная тематика оказывается излишне политизированной. Подчас в своих политических интересах государства через механизм международной миграции фактически вмешиваются во внутренние дела других стран.

Так, в качестве примера можно привести Польшу, которая в последние годы предоставила порядка 120 тыс. граждан Беларуси документы, подтверждающие их польское происхождение, что облегчает для них получение гражданства Польши и фактически превращает их в потенциальных эмигрантов<sup>6</sup>. Возникает конфликт интересов: власти Беларуси болезненно относятся к таким действиям Польши, поскольку эти люди уже идентифицируют себя не столько с Беларусью, сколько с Польшей, и это влияет на их гражданскую позицию, политические взгляды и электоральное поведение.

Нельзя не признать, что деятельность международных организаций, занимающихся вопросами миграции, а также неправительственных правозащитных организаций внесла большой вклад в формирование более благоприятной атмосферы восприятия мигрантов.

Призыв отказаться от термина «нелегальный мигрант» как абсолютно противоречащего принципу уважения прав человека вне зависимости от его гражданской принадлежности и правового статуса был в большинстве случаев услышан; в международных документах, а также в большинстве стран в национальных правовых актах и в общественном дискурсе о миграции теперь не появляется термин «нелегальный мигрант». Он заменен на более лояльные к человеку термины «нерегулярный мигрант», «недокументированный мигрант», «мигрант с нерегулированным статусом», «незаконный мигрант». Это, казалось бы, незначительное отличие имеет глубокую концептуальную и морально-этическую основу; оно приближает нас к реализации того самого подхода, основанного на правах человека, который заложен в основу международного права и ставит во главу угла не правовой статус человека, а его личность.

Нельзя не заметить, что в самые последние годы отчетливо изменилась тональность глобального диалога об управлении миграцией: на смену оптимистичным взглядам середины 2000-х гг. на положительный потенциал миграции для принимающих стран и стран происхождения, а также для самих мигрантов, пришла новая миграционная реальность.

В последние годы перемещения больших групп отчаявшихся людей, включая как мигрантов, так и беженцев, поставили под сомнение безусловные выгоды от миграции для всех участвующих сторон. Национальные правительства во многих случаях пошли на ужесточение правил приема мигрантов. Утрата контроля над миграционными процессами привела к конфронтации мигрантов с местным населением.

<sup>6</sup> Кирилл Касцян, специалист по экономическим вопросам Секретариата Координатора ОБСЕ по вопросам экономики и окружающей среды. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.



Не случайно именно в 2016 г., в разгар миграционного кризиса в Европе, в Нью-Йоркской декларации ООН был поставлен вопрос о необходимости выработки глобального документа, способного противостоять негативным явлениям, сопровождающим миграцию, и обеспечить ей легальный, безопасный и упорядоченный характер. С целью подтвердить приверженность делу защиты жизни и прав всех мигрантов была предпринята попытка создать согласованный на самом высшем уровне глобальный документ, настраивающий правительства и другие заинтересованные институты «реализовать цели миграции на благо всех»<sup>7</sup>. Так появился Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции («*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*»<sup>8</sup>), выстроенный на основе обобщения огромного фактологического и аналитического материала о тенденциях и вызовах международной миграции и управления ею в последние десятилетия. Подписание Глобального договора намечено на 10-11 декабря 2018 г. на саммите глав государств в Марокко.

В оценке перспектив и потенциала Глобального договора реально улучшить ситуацию с глобальным управлением миграционными процессами с позиций уважения прав человека есть и оптимисты, и скептики.

Оптимисты указывают на то, что Глобальный договор является первым соглашением, достигнутым в результате межправительственных переговоров и заключенным под эгидой ООН, которое охватывает все аспекты международной миграции, касается всех категорий мигрантов и предоставляет уникальную возможность улучшить управление миграционными процессами, ответить на вызовы современной миграции и укрепить вклад мигрантов в устойчивое развитие.

Скептики считают, что Глобальный договор имеет не более чем декларативный характер, а более открытая миграционная политика принимающих мигрантов стран, к которой призывает Глобальный договор, чревата их цивилизационным крахом: они просто не справятся с волной культурно дистанцированных мигрантов в условиях демографического давления со стороны глобального «Юга».

Как это часто бывает, истина находится где-то посередине.

Даже если Глобальный договор имеет «лишь» декларативный характер, он подразумевает определенные моральные обязательства для подписавших его стран, формирует скоординированный подход к оценке потенциала и вызовов современной миграции, и это важно с точки зрения перспектив укрепления международного сообщества<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Доклад Генерального Секретаря ООН «Реализация целей миграции на благо всех» 12 декабря 2017 г. // Официальный сайт ООН.

URL: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg\\_report\\_ru.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_ru.pdf)

<sup>8</sup> Global Compact For Safe, Orderly And Regular Migration. Final Draft. 11 July 2018 // Официальный сайт ООН.

URL: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711\\_final\\_draft\\_0.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf)

<sup>9</sup> Владимир Малахов, директор Центра теоретической и прикладной политологии РАНХиГС при Президенте РФ. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

Сам факт, что текст Глобального договора сложился в его нынешнем виде, что он прошел широкое обсуждение и готовится к подписанию, в нынешних жестких условиях современного мира, больше озабоченного, чем воодушевленного миграционными процессами, является, по эмоциональному, но верному выражению Тизианы Бонзон, руководителя Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП) по вопросам миграции и перемещенных лиц, «чудом»<sup>10</sup>. Даже если многие страны уклонятся от его подписания, сам Глобальный договор важен как документ, обращенный в будущее, к следующим поколениям, как документ, утверждающий, что отношение к людям должно быть основано на уважении их прав, на гуманности, на понимании ценности человеческой жизни и судьбы, в каких бы обстоятельствах люди ни оказались.

Уже сейчас ясно, что далеко не все страны готовы подписать Глобальный договор. Еще в 2017 г. США – крупнейшая в мире страна по количеству иммигрантов – вышли из переговоров по подготовке договора, заявив, что он «нарушает интересы национального суверенитета и противоречит принципам миграционной политики США»<sup>11</sup>. В течение 2018 г. еще ряд государств отклонили идею подписания Глобального договора.

Прежде всего это страны Центральной и Восточной Европы, которые оказались под сильным давлением со стороны ЕС в плане обязательств по приему беженцев и мигрантов из третьих стран. Австрия, Венгрия, Чехия и ряд других стран видят в Глобальном договоре нарушение своего суверенного права решать, кого они допускают на свою территорию, а кого нет. Кроме того, протест со стороны этих государств вызывает содержащаяся в Глобальном договоре интерпретация разграничения/неразграничения прав законных и незаконных мигрантов.

Усилия на глобальном уровне сосредоточены также на совершенствовании институционального обеспечения регулирования миграционных процессов. Уже более 10 лет функционируют глобальные институты – Глобальный Форум по миграции и развитию (*Global Forum on Migration and Development*) как механизм неформального, не имеющего обязательной силы и проводимого вне рамок официальных институциональных структур диалога, как непосредственно между правительствами, так и между правительствами и другими партнерами, включая международные организации, неправительственные организации, академические учреждения и представителей частного сектора, а также Глобальная группа по миграции (*Global Migration Group*), которая объединяет ряд учреждений ООН (Департамент по экономическим и социальным вопросам, МОТ, МОМ, УВКПЧ, ЮНКТАД, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНИТАР, Управление ООН по наркотикам и преступности, Всемирный банк, а также региональные комиссии ООН) с целью разработки скоординированных международных и региональных

<sup>10</sup> Тизиана Бонзон, руководитель Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП). Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>11</sup> Donald Trump pulls US out of UN global compact on migration // The Guardian. 03.12.2017.  
URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/03/donald-trump-pulls-us-out-of-un-global-compact-on-migration>

подходов к управлению международной миграцией, а также повышения общей эффективности политики и оперативного реагирования ООН и международного сообщества на вызовы, создаваемые массовыми трансграничными перемещениями людей.

Логичным шагом, отражающим новое понимание миграционной реальности на глобальном уровне, стало включение в 2016 г. Международной организации по миграции (МОМ) в систему специализированных учреждений ООН.

В своей деятельности МОМ придерживается принципа, согласно которому гуманная и упорядоченная миграция должна приносить пользу и мигрантам, и принимающему их обществу. МОМ, присутствуя в 165 странах, имеет большой опыт работы с неправительственными организациями, ассоциациями работодателей, частными агентствами занятости в сфере обеспечения прав мигрантов. В настоящее время, когда эти акторы выступают активными субъектами миграционной политики наряду с правительствами, координация их деятельности и внедрение согласованных на международном уровне подходов становится важным ресурсом в деле совершенствования управления миграцией<sup>12</sup>. Неоценима также налаженная за 65 лет существования МОМ деятельность по всемерному содействию подлинному соблюдению человеческого достоинства мигрантов и заботу об их благополучии – сейчас она становится реальным вкладом в формирование общемирового подхода к управлению миграцией на основе уважения прав человека, очерченным Глобальным договором.

Отдельной темой является участие России в системе глобального правового регулирования миграционных процессов. Россия является активным членом межгосударственного сотрудничества по управлению миграционными процессами, в частности, по такой острой теме, как борьба с незаконной миграцией и торговлей людьми.

Россия подписала Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. и Протоколы против незаконного ввоза мигрантов и о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее. Соответствующие изменения внесены в российское национальное законодательство.

Практическое международное сотрудничество России в области миграции сосредоточено преимущественно на взаимодействии со странами постсоветского региона. Это и понятно: Россия является крупнейшим в регионе центром притяжения мигрантов из других постсоветских государств, прежде всего Центральной Азии и Закавказья, фактически именно российская национальная миграционная политика выстраивает структуру и динамику миграционных процессов в регионе.

Региональное межгосударственное сотрудничество в сфере миграции на многосторонней (в рамках СНГ и ЕАЭС) и двусторонней основе касается прежде всего вопросов противодействия незаконной миграции и регулирования процессов трудовой миграции.

<sup>12</sup> Юлия Мельничук, специалист по вопросам трудовой миграции, Бюро МОМ в Москве. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

Концептуальной основой этого сотрудничества является обеспечение взаимных интересов России и стран происхождения мигрантов.

Россия принимала участие в обсуждении Глобального договора на официальном международном уровне, однако обсуждений документа и возможности присоединения к нему в самой России, на экспертном уровне инициировано не было. Официальная позиция России (как и целого ряда других стран) заключается в том, что положения Глобального договора не должны иметь обязательного характера для стран-подписантов и подписание документа не должно сопровождаться обязательным мониторингом имплементации положений договора<sup>13</sup>. Концептуальная основа Глобального договора во многом расходится с принципами и задачами российской миграционной политики. Это отчетливо видно на примере новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 гг. Во главу угла российской миграционной политики поставлены цели обеспечения социально-экономических и демографических интересов страны, обеспечение ее безопасности, защита национального рынка труда, поддержание межнационального мира и т.д. В тексте Концепции вопрос о правах мигрантов не поднимается, а термин «права человека» не упоминается ни разу(!). При этом оговариваются «правила для мигрантов», предусматриваются «услуги для мигрантов», обозначается необходимость «прозрачности процедур» и т.д. Иными словами, в России даже такой стратегический документ как Концепция миграционной политики традиционно имеет скорее технократический характер, рассматривает мигрантов как ресурс и далек от утвердившегося на глобальном уровне подхода, ставящего ценность человека как такового в центр международного права.

Тот факт, что «философия» миграционной политики в России во многом не соответствует устоявшимся на глобальном уровне принципам, подтверждается и тем фактом, что в России на официальном уровне настойчиво продолжают пользоваться термином «нелегальная миграция» и «нелегальные мигранты», несмотря на рекомендации международных организаций. А ведь применение термина «нелегальный мигрант» означает по существу, что государство, на территории которого человек находится, исключает его из системы права. Тем самым государство присваивает себе право дискриминировать неграждан<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Олег Корнеев, исследователь факультета права, политических и социальных наук Университета Париж-13. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>14</sup> Андрей Якимов, сотрудник Благотворительного фонда поддержки просветительских и социальных проектов, Санкт-Петербург. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

## Регулирование миграционных процессов: коллизия международного и национального права

Коллизия международного и национального права в области регулирования миграционных процессов имеет разные проявления.

Это противоречие между национальным суверенитетом государств в определении категорий лиц, допускаемых на их территорию, и приматом прав человека, на котором строится международное право.

Это противоречие между пониманием миграционной политики на национальном уровне как набора услуг, которые предоставляет принимающее государство мигрантам (правовые статусы, трудоустройство и т.д.), и налаживаемыми международным правом на принимающие государства обязательствами в отношении определенных категорий мигрантов. Это разное видение целого ряда категорий мигрантов с точки зрения национального законодательства, с одной стороны, и международного права, с другой стороны. Прагматическое отношение к мигрантам как «ресурсу», практикуемое зачастую принимающими государствами, противоречит представлению о ценности человека, на котором строится вся система международного права.

Коллизия международного и национального права заложена в самих основополагающих международно-правовых документах. Например, в современном мире право каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну, провозглашенное Всеобщей декларацией прав человека (статья 13, п. 2) не сопровождается зеркальным правом въезда в любую страну, поскольку это право регулируется национальным законодательством страны въезда. Фактически это противоречит реализации принципа свободы передвижения. Это противоречие могло бы быть преодолено в рамках концепции «миграция без границ»<sup>15</sup>, обосновывающей рациональность отказа от каких бы то ни было ограничений в трансграничных перемещениях людей, но пока эта концепция не находит широкой поддержки, а в условиях острого миграционного кризиса последних лет в Европе вообще оказалась отодвинута на задний план.

С другой стороны, в вопрос об источниках коллизий, постоянно возникающих между национальным и международным правом, когда дело касается миграции, «защит» другой вопрос – об объективном противоречии интересов принимающих и «отправляющих» стран.

У каждой из двух групп стран есть объективно разные подходы к пониманию преимуществ, которые приносит участие в процессах международной миграции. В последние 10-15 лет страны происхождения мигрантов, осоз-

<sup>15</sup> Пеку А. и Гюштенер П. (ред.) Миграции без границ. Эссе о свободном передвижении людей. М.: ЮНЕСКО, 2009.

нав преимущества масштабных денежных переводов от своих граждан, трудоустраивающихся за рубежом, активно включились в международный диалог о миграции и развитии и в формирование соответствующей международно-правовой базы. Подход, основанный на правах человека, оказался исключительно соответствующим интересам стран выезда, поскольку он призван обеспечивать (принимающими странами) трудовых и социальных прав их граждан, гарантировать достойные условия труда, а значит, достойные заработки и постоянный денежный поток переводов мигрантов на родину.

Вообще говоря, подход к управлению международной миграцией, основанный на правах человека, родился в Европе. Именно старые европейские демократии, как никто другой, последовательно отстаивают принцип уважения прав человека в качестве основы внутренней политики и межгосударственного гуманитарного сотрудничества. Но именно вовлечение в глобальный процесс формирования универсальных общемировых норм в управлении миграционными процессами стран происхождения мигрантов закрепило этот подход как взаимоприемлемый и сделал его необратимым.

Итак, основным принципом международного права является уважение прав человека, в то время как на национальном уровне миграционная политика государств диктуется тремя конкурирующими друг с другом целями: экономический прагматизм, соображения национальной безопасности и права человека.

В разное время и при разных обстоятельствах каждая из этих целей может быть доминирующей<sup>16</sup>. В те периоды, когда берут верх экономические интересы страны или цели национальной безопасности, концепция прав человека оказывается в тени и возникает коллизия между национальным и международным правом в управлении миграционными процессами.

Другим источником коллизии международного и национального права является объективная невозможность четко разграничить миграционные потоки и категоризировать мигрантов<sup>17</sup>.

Одни категории мигрантов (вынужденные мигранты: беженцы, лица, ищущие убежища) подпадают под юрисдикцию международного права. Другие (добровольные мигранты: переселенцы, трудовые мигранты, студенты и др.) регулируются нормами национального права принимающих государств в плане их допуска в страну, въезда, пребывания, получения правового статуса, трудоустройства, социального обеспечения и т.д. Однако часто разграничение даже этих основных категорий мигрантов оказывается размытым. Миграционные потоки чаще всего являются смешанными. Например, часто трудно разграничить незаконных мигрантов и лиц, ищущих убе-

<sup>16</sup> Ирина Ивахнюк, профессор, член Глобальной Ассоциации экспертов в области миграционной политики (GMPA). Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>17</sup> Виолетта Вагнер, старший менеджер проектов Международного центра развития миграционной политики (Вена). Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

жище. Внутри категории беженцев могут быть люди, вынужденные бежать от индивидуального преследования, и они могут рассчитывать на защиту в соответствии с международно-правовыми нормами, поскольку являются «безусловными» беженцами, а могут быть отчаявшиеся люди, которые бежали от крайней нищеты, спасая жизни своих детей, но ходатайство о предоставлении им статуса беженца скорее всего будет отклонено из-за отсутствия прямой угрозы жизни.

После Второй мировой войны беженцы были выделены в особую категорию лиц, перемещающихся через государственные границы или уже находящихся на территории других государств. Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и протокол к ней 1967 г. закрепили основы правового статуса беженцев, в частности, важнейший принцип невысылки. Однако в дальнейшем, по мере изменения глобальной миграционной реальности, стали появляться формально непризнанные, но реально существующие условные категории «экономических беженцев», «экологических беженцев», «климатических беженцев», которые активно используются, в частности, средствами массовой информации, но на деле лишь вносят еще большую нечеткость в категоризацию мигрантов.

Особенно острая коллизия международного и национального права в сфере регулирования миграционных процессов проявляется в последние годы в Европе в связи с массовым наплывом мигрантов и беженцев из политически неблагополучных стран.

Острая миграционная ситуация спровоцировала в ЕС раскол между странами и внутри стран в обществе из-за отношения к мигрантам из третьих стран.

Попытки применить принцип разделенной ответственности (*burden-sharing*), распределить прибывающих мигрантов по странам ЕС и тем самым снять чрезмерную нагрузку по их приему с «приграничных» государств, таких как Италия или Испания, привели к жесткому сопротивлению со стороны многих стран-участниц ЕС, особенно стран Центральной и Восточной Европы. Венгрия, Чехия, Польша усмотрели в притоке мигрантов из мусульманских стран прямую угрозу своей идентичности<sup>18</sup>. Эта ситуация поставила под сомнение многие, казалось бы, утвердившиеся общеевропейские ценности.

«Миграционный саммит» ЕС в Брюсселе в июне 2018 г. выявил принципиально разные позиции стран в отношении урегулирования миграционного кризиса. Для сохранения принципа «европейской солидарности» потребовалась корректировка норм европейского права в сфере регулирования миграционных процессов. Отказ от практики принудительной релокации мигрантов, запрет для мигрантов права выбора страны для проживания, допущение заключения двусторонних соглашений с третьими странами – только благодаря принятию этих мер удалось согласовать итоговый доку-

<sup>18</sup> См. подробнее: В.Малахов. Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии. Аналитическая записка №10, ноябрь 2016 г.  
URL: <http://russiancouncil.ru/activity/policybriefs/migratsionnyy-krizis-mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo-i-natsio>

мент саммита. Единственный вопрос, с которым согласны все страны-участницы ЕС – это необходимость усиления и охраны границ ЕС. Бюджет Европейского агентства по охране границ *Frontex* будет увеличен в 3 раза в ближайшие годы.

Несмотря на существование общеевропейских правовых норм, национальные законодательства стран ЕС в миграционной сфере отличаются большим разнообразием, и тенденция последних лет такова, что во многих из них национальная миграционная политика меняется в сторону ужесточения.

В ряде стран есть так называемые списки «безопасных стран» (имеется в виду, что миграция из этих стран не представляет опасности и гражданам этих стран, подавших ходатайство об убежище, получить положительное решение проще и быстрее). Но длина этих списков, критерии отнесения стран к «безопасным» и соответственно – состав включенных в списки стран совершенно различны в разных странах ЕС<sup>19</sup>.

Получается, что источник коллизии международного и национального права лежит и в восприятии мигрантов, которое различается в разных странах в зависимости от их истории, традиций, внутривнутриполитической ситуации и т.д.

Но даже в Германии, наиболее последовательно из всех стран ЕС осуществлявшей гуманитарную политику приема беженцев и мигрантов, растет антимигрантский настрой и лозунг Ангелы Меркель «Мы справимся!» подвергается остракизму. Недавно опубликованный доклад Германской федеральной криминальной полиции (*Bundeskriminalamt*) свидетельствует о том, что в последние годы количество преступлений, совершаемое мигрантами в Германии, в том числе преступлений с применением насилия в отношении немецких граждан, неуклонно растет<sup>20</sup>. Это неизбежно провоцирует конфликт в немецком обществе и рост антимигрантских настроений вплоть до прямых столкновений на этнической основе. На этом фоне добиваться согласованности национального законодательства, призванного обеспечивать прежде всего интересы и безопасность граждан Германии, с международными правовыми нормами, которые постулируют уважение прав человека вне зависимости от его гражданской принадлежности, представляется неоднозначной задачей.

<sup>19</sup> Ольга Гулина, директор Института миграционной политики (Германия). Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>20</sup> Kriminalität im Kontext von Zuwanderung // Bundeskriminalamt.  
URL: [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung/KriminalitaetImKontextVonZuwanderung_node.html)



## Правовое регулирование международной трудовой миграции: глобальный уровень, уровень интеграционных объединений (ЕАЭС) и национальных государств

Учитывая масштаб и роль международной миграции рабочей силы для развития глобальной экономики и экономики участвующих в ней стран, совершенно закономерно, что этот вид миграции занимает особое место в международно-правовом сотрудничестве государств на глобальном, региональном и двустороннем уровнях.

Интерес к формированию глобального подхода в управлении процессами международной трудовой миграции наблюдается как со стороны стран выезда мигрантов, так и принимающих стран. И хотя принимающие страны в большей степени фокусируются на сохранении национального суверенитета в определении правил допуска, въезда, пребывания и трудоустройства иностранных работников, тем не менее, они в большинстве случаев готовы выстраивать свое национальное законодательство в сфере трудовой миграции с учетом существующих международных конвенций и рекомендаций, а также общепризнанных норм уважения прав человека. Это связано с возникновением в конце XX в. относительно нового явления, присущего эпохе глобализации – так называемой «миграционной взаимозависимости».

Более развитые страны в результате отрицательного естественного прироста и увеличения доли пожилого населения оказались в зависимости от притока мигрантов из менее развитых стран, которые призваны пополнить рынок труда. Фактически присутствие иностранной рабочей силы на рынках труда индустриальных и постиндустриальных государств превратилось в постоянно действующий фактор, обеспечивающий устойчивость и конкурентоспособность их экономик.

С другой стороны, для менее развитых стран зависимость от миграции определяется ограниченными возможностями национальных рынков труда обеспечить занятость относительно избыточного населения в трудоспособном возрасте. «Клапан миграции», открывающий доступ к рынкам труда других государств, не только сокращает безработицу на национальных рынках труда, но дает дополнительные ресурсы для экономического развития стран выезда. Экспортируя трудовые ресурсы, эти страны обеспечивают возвратные финансовые потоки в виде денежных переводов мигрантов.

Таким образом, и для стран, импортирующих трудовые ресурсы, и для стран, экспортирующих их, международная трудовая миграция превратилась в необходимый, во многом безальтернативный ресурс, обеспечивающий их экономическое развитие.

Именно миграционная взаимозависимость превратила трудовую миграцию в объект активного межгосударственного сотрудничества и перевела основные усилия по упорядочению трудовой миграции с национального уровня на межнациональный – двусторонний, региональный, глобальный.

Именно миграционная взаимозависимость стимулирует страны мира к поиску взаимоприемлемых инструментов на международном уровне, которые позволили бы придать миграционным потокам более упорядоченный характер и обеспечить тем самым эффективное использование потенциала трудовой миграции для стран приема, стран выезда, а также для самих мигрантов.

Основным документом, определяющим нормы международного права в отношении регулирования трудовой миграции, является Международная Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. Эта Конвенция обобщила опыт Международной организации труда и других учреждений ООН и поставила основной целью уважение прав трудящихся-мигрантов. Основная идея Конвенции заключается в том, что к трудовым мигрантам следует относиться не только как к работникам, но и как к личностям. Конвенция не предусматривает новых, особых прав для мигрантов, но направлена на обеспечение равного обращения и равных условий труда для мигрантов и граждан принимающей страны. Конвенция опирается на основополагающее понятие о том, что всем мигрантам должна предоставляться защита определенного минимума их прав. В Конвенции признается, что легально работающие мигранты и члены их семей должны обладать большим набором прав, чем незаконные мигранты, однако, в ней подчеркивается, что и в отношении незаконных мигрантов должны соблюдаться основные права человека.

Международную Конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, ратифицировали 51 государство (еще 15 государств подписали, но не ратифицировали). Страны, которые ратифицировали Конвенцию, в большинстве своем являются странами происхождения мигрантов (как, например, Мексика, Филиппины, Марокко, Кыргызстан и Таджикистан).

Для этих стран Конвенция является важным документом для защиты своих граждан, работающих за рубежом. Однако ни одна из стран, которые являются крупными реципиентами иностранной рабочей силы, так и не подписали и не ратифицировали Конвенцию.

Основная причина уклонения развитыми государствами-импортерами трудовых ресурсов от подписания Конвенции 1990 г. заключается в том, что именно на них возлагается обеспечение полного спектра прав трудящихся-мигрантов в одностороннем порядке. Подписание и ратификация Конвенции странами-донорами практически не влечет за собой никаких обязательств с их стороны. Причем если такие гарантии мигрантам, как неотложная медицинская помощь, право на защиту в суде, право на владение имуществом, право детей мигрантов на образование, запрещение

коллективной высылки, не вызывают сомнений со стороны принимающих государств, то реализация равных с национальными работниками прав на трудоустройство, жилищное обеспечение и социальную защиту является, по их мнению, слишком серьезным *односторонним* обязательством.

За почти 40 лет, прошедшие с момента разработки Международной Конвенции 1990 г., подход к управлению миграцией претерпел существенные изменения.

Растущий интерес стран-доноров к участию в процессах трудовой миграции и их готовность принимать участие в многосторонних усилиях по управлению миграционными процессами означает возможность перехода от *односторонней* модели реализации подхода, основанного на правах человека, которая была заложена в конвенциях ООН и МОТ, к *двусторонней*.

Это означает, что не только страны-реципиенты возьмут на себя обязательства по обеспечению прав трудящихся-мигрантов, пребывающих на их территории (что предусматривают конвенции), но и страны-доноры возьмут на себя обязательства по обеспечению прав мигрантов на предотъездную правовую и профессиональную подготовку, трудоустройство и ре-интеграцию по возвращению, беспрепятственное получение мигрантскими семьями денежных переводов из-за рубежа и т.д. Такая двусторонняя модель реализации подхода к управлению миграцией, основанного на правах человека, соответствует сущности миграционной взаимозависимости, характеризующей современный этап глобализации, и может в известной мере преодолеть несовершенство существующих международно-правовых инструментов.

Как это может реализоваться на практике? Во-первых, формирование единых, принимаемых как странами въезда, так и странами выезда подходов к пониманию возможностей управления миграционными процессами. Важно, чтобы диалог о миграции велся на одном языке. Во-вторых, придание нового импульса межгосударственному сотрудничеству в миграционной сфере путем конкретизации международных норм и гармонизации национальных законодательств. В-третьих, построение двусторонней модели реализации прав человека как основы международного взаимодействия. В-четвертых, формирование новых акцентов в реализации согласованного управления миграцией через достижение договоренностей с заинтересованными негосударственными институтами.

Представляется, что Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции несет в себе потенциал именно такого подхода, что дает надежду на то, что готовность принимающих стран к его подписанию окажется выше, чем Конвенции 1990 г. Он ставит в центр всей конструкции международного права принцип уважения прав и свобод мигрантов вне зависимости от их правового статуса, расовой и гражданской принадлежности и предусматривает участие и стран въезда и стран выезда в его реализации. Несмотря на то, что этот принцип является одним из основополагающих во Всеобщей декларации прав человека, далеко не везде он находит понимание. Даже если не упоминать здесь страны Персидского

залива, являющиеся крупным реципиентом иностранной рабочей силы, но отнюдь не озабоченные равенством прав местных и иностранных граждан, во многих других принимающих мигрантов странах доминирует прагматическое отношение к мигрантам как «ресурсу». Это никак не согласуется с представлением о ценности человека, на котором строится вся система международного права.

Принцип равенства прав, заложенный в основу международного права, также не является однозначно признаваемым всеми участниками международной трудовой миграции. В Европейском союзе концепция равных прав, закрепленная в трудовом законодательстве, считается важным гарантом против дискриминации и эксплуатации мигрантов, ставит заслон принудительному труду и так называемому «современному рабству»<sup>21</sup>. В то же время есть относительно распространенная точка зрения, что вопрос о равенстве прав вступает в противоречие с вопросом о справедливости<sup>22</sup>. Иным словами, ограничения на права мигрантов, прибывших из стран, где они не сумели создать экономическое благополучие, в страны, которые сумели это сделать, выглядят вполне допустимыми и справедливыми по отношению к принимающим государствам и обществам. Исходя из этого, предлагается вместо «эфемерной» идеи равенства прав более последовательно осуществлять принципы прозрачности административных процедур для мигрантов, неукоснительного исполнения правил, установленных законом, как мигрантами, так и чиновниками миграционных служб принимающей страны, и расширять возможности получения мигрантами правового статуса и легального трудоустройства<sup>23</sup>.

Международная трудовая миграция в эпоху глобализации стала не просто более многочисленной. Она стала более многообразной в географическом и этническом плане – в процессы трудовой миграции втягиваются страны, которые раньше никак не были представлены на мировом рынке труда. Во многом это результат расширения информационных каналов, унификации систем профессионального образования, развития транспортных систем, формирования широкой сети рекрутинговых агентств, являющихся важной составляющей так называемой «миграционной инфраструктуры».

Как бы то ни было, эта новая реальность международной трудовой миграции выводит на первый план *международные стандарты труда*, разработанные Международной организацией труда (МОТ) и касающиеся охраны труда, безопасности для здоровья, условий работы, заработной платы, трудовых инспекций, политики в области занятости, регулирования частных и государственных агентств занятости, а также специальные стандарты, применяемые в тех отраслях, где концентрируется значительное число трудящихся-мигрантов.

<sup>21</sup> Бернارد Райан, профессор миграционного права Университета Лестера (Великобритания). Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>22</sup> Пол Коллиер. Исход: как миграция изменяет наш мир. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016.

<sup>23</sup> Юлия Флоринская, ведущий научный сотрудник Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

Через нормы международного права международные стандарты труда внедрены в национальную политику и практику государств, касающуюся занятости и трудоустройства мигрантов.

Именно конвенции МОТ заложили основы защиты прав трудящихся, включая мигрантов<sup>24</sup>. Понимание того, что конвенции МОТ в сумме дают всеобъемлющее представление о том, какие принципы должны быть заложены в основу найма работников, включая трудящихся-мигрантов, выражено в Декларации МОТ 1998 г. «Об основных принципах и правах в области занятости»: «Все участвующие государства, даже если они не ратифицировали упомянутые Конвенции, несут на себе обязательства, проистекающие из самого факта их членства в МОТ, в части уважения принципов и прав, являющихся предметом этих Конвенций» (п. 2)<sup>25</sup>.

Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции идет дальше Конвенции ООН и конвенций МОТ, но основан на принципах, заложенных этими конвенциями. Это говорит о том, что хотя принимающие мигрантов страны в большинстве уклонились от подписания конвенций, но конвенции задали определенное направление в восприятии трудовой миграции и убедили мировое сообщество в том, что уважение прав трудовых мигрантов является единственно верным базовым принципом сосуществования местных и иностранных работников на рынке труда<sup>26</sup>.

Международно-правовое регулирование процессов трудовой миграции на *региональном* уровне имеет специфику и в установлении правового статуса трудящихся-мигрантов, происходящих из стран, входящих в региональное сообщество, а также и в режиме допуска и осуществления трудовой деятельности граждан третьих государств.

В интеграционных объединениях используются правовые механизмы, направленные на закрепление права на свободное передвижение и трудоустройство граждан государств в рамках границ регионального объединения как формы развития экономического сотрудничества государств.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) является очень молодым интеграционным объединением. В отличие от многих других экономических союзов, формирование единого рынка труда в ЕАЭС началось с самого момента его возникновения. Гражданам стран-участниц ЕАЭС свобода передвижения с целью трудоустройства на территории всего Союза и равные возможности

<sup>24</sup> Конвенция № 87 о свободе ассоциаций и права на организации (1948 г.), Конвенция № 98 о праве на организации и ведение коллективных переговоров (1949 г.), Конвенция № 29 о принудительном труде (1930 г.), Конвенция № 105 о запрете принудительного труда (1957 г.), Конвенция № 100 о праве на равную оплату за труд (1951 г.), Конвенция № 111 против дискриминации в области занятости (1958 г.), Конвенция № 138 о минимальном трудовом возрасте (1973 г.), Конвенция № 182 против худших форм детского труда (1999 г.). А также специальные конвенции МОТ, касающиеся мигрантов: Конвенция МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах (1949 г.) и Конвенция № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975 г.).

<sup>25</sup> Согласно данным официального сайта МОТ, членами организации являются 187 государств, в том числе Российская Федерация и все страны СНГ. URL: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-en/index.htm>

<sup>26</sup> Бернард Райан, профессор миграционного права Университета Лестера (Великобритания). Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

трудоустройства предоставляется сразу при вступлении в Союз. Это говорит об особой роли международной трудовой миграции для стран региона. В определенном смысле трудовая миграция вела за собой региональную интеграцию.

В нынешнем составе ЕАЭС включает как принимающие мигрантов страны (прежде всего Россия и Казахстан), так и страны-доноры трудовых ресурсов (Кыргызстан, Армения, Беларусь, Казахстан). В получении выгод от процессов международной трудовой миграции национальные интересы двух групп стран могут объективно не совпадать, но свобода передвижения рабочей силы имеет ключевое значение как объединяющий фактор, поскольку для всех стран-участниц она означает большие возможности решения социально-экономических задач и реализации совместных производственных проектов.

Первые три года существования объединенного рынка труда в ЕАЭС показали, что несмотря на сложную экономическую конъюнктуру, в которой происходит начало функционирования ЕАЭС, страны-участницы Союза уже почувствовали позитивные последствия свободного движения рабочей силы. Обеспечены возможности легального трудоустройства граждан на всей территории ЕАЭС в соответствии с имеющимися квалификациями. Повысилась конкурентоспособность граждан Армении и Кыргызстана при их трудоустройстве в России и Казахстане. Трудовые мигранты получили возможность получения медицинской помощи и других социальных льгот наравне с гражданами страны пребывания. Возрос объем денежных переводов из России в другие страны ЕАЭС.

Статьи 96, 97, 98 Договора о Евразийском экономическом союзе, касающиеся трудовой деятельности трудящихся государств-членов, их прав и обязанностей, во многом опираются на положения Конвенции ООН о правах трудящихся-мигрантов 1990 г. Однако пока они реализуются не в полной степени. Не урегулирован вопрос о согласовании пенсионных прав граждан стран-участниц ЕАЭС. Есть ограничения для граждан стран ЕАЭС в допуске к получению медицинской помощи, осуществлению предпринимательской деятельности, получению финансово-кредитных услуг. Решение этих проблем возможно через совершенствование правового статуса трудящихся-мигрантов на территории ЕАЭС.

Из числа выявившихся проблем наиболее острой является то, что значительное число трудовых мигрантов, особенно из Кыргызстана и Армении, не оформляют трудовые договоры с работодателями, тем самым нарушая трудовое законодательство страны трудоустройства. Российская статистика демонстрирует многократный разрыв между количеством граждан стран ЕАЭС, зарегистрировавшихся по месту пребывания и указавших целью своего пребывания «работу» и числом уведомлений, полученных миграционными и налоговыми органами от работодателей о заключении трудовых договоров. Это может быть или результатом недостаточной информированности мигрантов о существующих нормах закона, или принуждения их к работе без договора со стороны работодателя, или следствием деятель-

ности теневых посредников, действующих в обход закона. Это вынудило Россию, которой эта проблема касается особенно остро, разрабатывать новые правила, ужесточающие ответственность мигрантов и работодателей за незаконное трудоустройство граждан стран ЕАЭС.

Миграционная политика стран, входящих в ЕАЭС, является суверенным правом этих государств и выстраивается в соответствии с их национальными интересами. Национальное миграционное законодательство стран-участниц ЕАЭС существенно различается.

Не предполагается разработка единой скоординированной наднациональной миграционной политики в Союзе. Однако в том, что касается миграционного взаимодействия внутри Союза, национальные миграционные законодательства адаптируются к условиям Договора о Евразийском экономическом союзе<sup>27</sup>.

Предметом сотрудничества стран ЕАЭС сегодня являются следующие направления в рамках реализации идеи организованного набора рабочей силы: (1) создание единой базы данных о вакансиях; (2) подбор места работы для трудового мигранта еще до его выезда из страны происхождения; (3) проверка соответствия квалификации работников требованиям конкретного рабочего места; (4) предвыездная профессиональная и языковая подготовка мигранта; (5) возвращение работника в государство постоянного проживания после окончания трудовой деятельности<sup>28</sup>.

*Двусторонние* соглашения о трудовой миграции обычно содержат обязательства государств, призванные гарантировать осуществление трудовой деятельности в соответствии с согласованными принципами и процедурами. Существует точка зрения, что двусторонние договоры фактически подрывают основополагающие идеи, заложенные нормами международного права на глобальном, общечеловеческом уровне, поскольку в двусторонних договорах правосубъектность государств оказывается важнее правосубъектности людей<sup>29</sup>. Представляется, что это не совсем так. Поощряя упорядоченную миграцию рабочей силы, двусторонние соглашения содействуют проявлению доброй воли и сотрудничеству между странами происхождения и назначения. Конечно, в основе двусторонних соглашений о трудовой миграции лежит прагматический интерес принимающих государств к получению определенного резерва рабочей силы. Но поскольку в таких соглашениях участвуют и страны происхождения, интерес которых заключается в доступе своих граждан на международный рынок труда и обеспечении их прав, закономерно включение в предмет двусторонних соглашений обязательств принимающих государств по обеспечению трудовых и соци-

<sup>27</sup> Перспективы развития проекта ЕАЭС к 2025 году. Рабочая тетрадь РСМД. Специальный выпуск. М., 2017. Раздел «Свобода перемещения трудовых ресурсов в ЕАЭС к 2025 году» (А. Старостин). URL: <http://russiancouncil.ru/activity/workingpapers/perspektivy-razvitiya-proekta-eaes-k-2025-godu>

<sup>28</sup> Александр Запека, Департамент трудовой миграции и социальной защиты Евразийской экономической комиссии. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>29</sup> Андрей Якимов, сотрудник Благотворительного фонда поддержки просветительских и социальных проектов, Санкт-Петербург. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

альных прав иностранных работников, возможностей их профессионального обучения, условий осуществления денежных переводов и т.д., а также ставится заслон дискриминации и эксплуатации трудящихся-мигрантов<sup>30</sup>. Тем самым и в двусторонних соглашениях в определенной степени находит отражение принцип уважения прав человека, на котором строится система международного права.

Важно также, что двусторонние соглашения о трудовой миграции содействуют предотвращению или уменьшению нерегулярной миграции, предлагая альтернативные легальные каналы для миграции с целью трудоустройства, что вводит большее число трудовых мигрантов в правовое поле и тем самым обеспечивает защиту их основных прав.

*Национальное* законодательство в области трудовой миграции в странах, принимающих мигрантов, и в странах их происхождения принципиально различается.

Что касается стран происхождения мигрантов, далеко не во всех из них существует артикулированная миграционная политика и дело регулирования миграционных процессов ограничивается техническими вопросами оформления проездных документов. Однако есть страны, где зарубежная занятость рассматривается как часть национальной стратегии развития и содействие экспорту трудовых ресурсов является частью государственной политики. Такие страны (лучший пример тут – Филиппины) имеют установленные на государственном уровне законодательства механизмы рекрутинга граждан для работы за рубежом, институциональную базу содействия выезду потенциальных работников, мониторинга условий их труда и ре-интеграции после завершения трудовой деятельности и возвращения на родину. Большинство стран происхождения трудовых мигрантов присоединились к конвенциям МОТ и ООН о трудящихся-мигрантах и являются реальными проводниками установленных международным правом принципов защиты прав трудовых мигрантов.

В поле зрения миграционной политики принимающих государств находится допуск иностранных работников на национальный рынок труда, который чаще всего следует принципу селективности; защита национальной рабочей силы в случае приема большого числа трудящихся-мигрантов путем установления разного рода барьеров для иностранных работников; борьба с незаконной миграцией и нерегистрируемым трудоустройством мигрантов. Национальные государства, исходя из своих собственных интересов, могут выделять «предпочтительные» категории мигрантов, например, высококвалифицированных специалистов или представителей определенных профессий. Их суверенное право позволяет им это сделать. Но международный стандарт равенства прав при этом оказывается нарушен.

<sup>30</sup> Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. МОТ, МОМ, ОБСЕ, 2006.  
URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_203852.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_203852.pdf)



Защита прав трудящихся-мигрантов в стране трудоустройства начинается в стране происхождения. Чем тщательнее трудящиеся-мигранты подготовлены к работе за границей, тем выше вероятность того, что они смогут получить соответствующую защиту в стране назначения и будут осведомлены о своих правах.

Как говорилось выше, эти права защищены региональными и международными законами в области прав человека и международным трудовым правом, но они также должны быть защищены и реализованы на практике национальным законодательством, включая законодательство в области труда. В России, например, только в 2014 г. в Трудовой кодекс РФ была внесена федеральным законом глава «Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства», устанавливающая права и обязанности работодателя и иностранного работника. Это плохо соотносится с реальностью страны, которая уже в течение двух десятилетий к тому моменту была одним из крупнейших в мире центров притяжения иностранной рабочей силы.

## Беженцы и перемещенные внутри страны лица: применимые правовые режимы

В настоящее время в мире насчитывается 68,5 млн человек, вынужденно покинувших места своего постоянного проживания, из них 40 млн – это лица, вынужденно перемещенные внутри страны, или внутренне перемещенные лица (ВПЛ), и 25,4 млн – беженцы, т.е. люди, бежавшие в силу чрезвычайных обстоятельств в поисках убежища из своих государств в другие страны<sup>31</sup>. Это самые высокие показатели в истории<sup>32</sup>.

Из всех типов международной миграции вынужденное перемещение людей было и остается наиболее значимым предметом межгосударственного регулирования с точки зрения защиты и уважения прав и свобод человека.

Беженцы находятся под защитой международного права, и основным международно-правовым документом, обеспечивающим их права, является Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г., а также Протокол 1967 г., который снял географические и временные ограничения, установленные нормами Конвенции, и сделал ее универсально применяемой при любых обстоятельствах вынужденного бегства с пересечением межгосударственных границ.

Внутренне перемещенные лица, поскольку они не пересекают межгосударственные границы, входят в национально-правовую сферу регулирования в силу международно-правового принципа невмешательства. В то же время понимание того, что подавляющее большинство внутренне перемещенных лиц составляют женщины и дети, которые в особенности подвержены опасности злоупотреблений, нарушающих их права, привело к разработке Организацией Объединенных Наций в 1998 г. специального международно-правового документа – «Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны». В этом документе подтверждены и дополнены существующие нормы международного права в области прав человека и международного гуманитарного права, непосредственно затрагивающие интересы внутренне перемещенных лиц. Кроме того, ВПЛ находятся в зоне ответственности Международного Комитета Красного Креста<sup>33</sup>.

Рост числа вынужденных мигрантов свидетельствует о растущей нестабильности в мире, приводящей к военным действиям, терроризму, вооруженным конфликтам, масштабным бедствиям экологического характера.

<sup>31</sup> Из них 19,9 млн – беженцы под мандатом Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и 5,4 млн – палестинские беженцы, зарегистрированные БАПОР — Ближневосточным агентством ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ.

<sup>32</sup> URL: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

<sup>33</sup> Хелен Сесилия Обрегон Гисекен, советник по правовым вопросам, штаб-квартира Международного Комитета Красного Креста. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

И если в отношении миграции в широком смысле этого слова могут предприниматься усилия, направленные на то, чтобы у людей не возникла необходимость в отъезде (содействие экономическому развитию стран и регионов, программы содействия занятости и т.д.), то в отношении вынужденной миграции ситуация принципиально иная – мотивы перемещения людей чаще всего не могут быть устранены, поскольку под угрозой оказывается жизнь людей. Урегулирование вооруженных конфликтов, ставших причиной вынужденной миграции людей, далеко не всегда может создать условия для их возвращения.

85% беженцев находятся в развивающихся странах, и это ставит вопрос о необходимости не только правовой защиты беженцев, но и необходимости оказания международной финансовой помощи странам, массово принимающим беженцев, с тем, чтобы они могли обеспечить их пребывание на своей территории. Только в Африку в 2017 г. УВКБ ООН направило 2,5 млрд долл. на реализацию программ помощи беженцам<sup>34</sup>.

Вынужденные мигранты, в силу чрезвычайных обстоятельств их перемещения, оказываются в особо уязвимом положении: они могут оказаться разделены с семьями, кто-то из членов семьи может потеряться по пути, могут быть утрачены документы, для них есть повышенный риск оказаться жертвами торговли людьми. Даже существующая «двойная» защита беженцев – по линии международного права о беженцах и международного гуманитарного права – зачастую на практике оставляет отчаявшихся людей без защиты. Так, лица, которые пытаются получить убежище непосредственно при пересечении границы, часто сталкиваются с административными препятствиями. В результате люди «зависают», к примеру, в транзитной зоне аэропорта на месяцы и даже годы. Фактически они интерпретируются властями страны, в которой они пытаются получить доступ к процедуре получения убежища, как незаконные мигранты, а значит, им грозит высылка обратно в страну, из которой они вынужденно бежали под угрозой смерти или преследования<sup>35</sup>.

Распространенной практикой является признание властями страны пребывания человека как «беженца» только после того, как его статус беженца определен официально. Фактически здесь тоже кроется коллизия международного и национального права: согласно логике чиновников, лицо, ищущее убежища, с момента своего прибытия в страну убежища до момента признания его статуса беженца находится в сфере действия национального права и только после признания статуса оказывается в сфере международного права. На деле же, как указывает «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев» УВКБ ООН, подписанное в Женеве в 1992 г., «...признание статуса беженца не делает лицо беженцем, а просто объявляет его таковым. Лицо становится беженцем не в силу признания, а

<sup>34</sup> UNHCR Global Report 2017. URL: <http://unhcr.ru/uploads/media/GR2017.pdf>

<sup>35</sup> Мадина Чеджемова, советник по правовым вопросам Представительства УВКБ ООН в России. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

признается таковым, поскольку является беженцем» (п. 28). Игнорирование этого положения властями и утверждение ими, что в категорию беженцев попадают только те лица, которые уже обладают этим правовым статусом, приводит к искажению реального представления о том, сколько беженцев находится на территории страны, поскольку в статистику включаются только те, кому предоставлен статус<sup>36</sup>.

Международно-правовые механизмы защиты прав беженцев несовершенны. Многочисленны примеры, когда лиц, обратившихся за убежищем или даже имеющих статус беженца, экстрадируют обратно в их страну и тем самым подвергают их жизнь и свободу опасности. И это при том, что Конвенция запрещает высылку или насильственное возвращение лиц, получивших статус беженца. Чаще всего это примеры того, когда в противостоянии права и политики побеждает политика.

Другим примером того, как политика вмешивается в сферу регулирования миграции даже в такой, требующей особого подхода, сфере как гуманитарная миграция, является пример России. Казалось бы, в мире уже давно существует устоявшийся международный порядок, регулирующий деятельность государств, столкнувшихся с притоком беженцев, и оказание таким государствам международной помощи по линии Управления Верховного Комиссариата ООН по делам беженцев, Международного Комитета Красного Креста и других гуманитарных организаций.

Однако Россия, испытывавшая на себе приток сотен тысяч беженцев и вынужденных переселенцев из Украины в 2014 г. в связи с военными действиями, оказалась фактически один на один с этой проблемой, не получив никакой помощи и поддержки от международных организаций.

Эксперты указывают, что нормы Конвенции о статусе беженца недостаточны во многих отношениях. Конвенция не предусматривает особые ситуации выхода лиц из зон вооруженных конфликтов, не предусматривает процедуры группового признания беженцами, не предусматривает нахождение людей, признанных беженцами, на территории воюющего государства (что должно подразумевать принцип интернирования, т.е. принудительного обособленного размещения этих лиц). Конвенция не затрагивает ставшего актуальным вопроса о том, что страны выезда беженцев должны также нести ответственность за судьбы беженцев и участвовать в решении их проблем на этапе, когда люди захотят вернуться – им должны быть предоставлены условия возвращения на правовой основе и безопасности проживания<sup>37</sup>.

Принцип свободы перемещения в том виде, в котором он существует в международном праве сейчас, таит в себе объективную угрозу массовых хаотичных передвижений людей в поисках защиты, которую они не смогут получить.

<sup>36</sup> Светлана Ганнушкина, руководитель Сети «Миграция и Право», Правозащитный центр «Мемориал». Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>37</sup> Алла Ястребова, профессор кафедры международного права Дипломатической академии Министерства иностранных дел РФ. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

Право каждого человека покинуть свою страну не сопровождается правом въезжать на территорию другой страны, что в ситуациях, когда жизни угрожает опасность, является на деле угрозой безопасности – как безопасности человека, так и безопасности государств. С этим столкнулись сейчас страны Европы, когда беженцев из Сирии и других стран отказываются принять целый ряд государств, вынуждая их хаотично передвигаться от страны к стране в поисках убежища. Призыв к странам ЕС добровольно принимать у себя беженцев в соответствии с принципом «распределения бремени и ответственности» (*burden- and responsibility-sharing*), установленным еще Конвенцией о беженцах 1951 г. и принятым в Европейском Союзе, оказался неработающим инструментом в реализации принципа свободы передвижения беженцев в конкретной ситуации миграционного кризиса 2015-2016 гг.

Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах 2016 г. признала, что положение миллионов беженцев в мире «осложняется отсутствием своевременных и долгосрочных решений, выработка которых – одна из главных целей международной защиты»<sup>38</sup>.

Предполагается, что разрабатываемый в ответ на признание этих проблем Глобальный договор о беженцах (*Global Compact on Refugees*) создаст прочную, глобально скоординированную систему, которая оказала бы беженцам долговременную помощь и обеспечила их безопасное возвращение. На деле речь идет о создании механизмов того самого «распределения бремени и ответственности».

В качестве целей Глобальный договор предусматривает: ослабить нагрузку на принимающие беженцев страны, улучшить способность беженцев обеспечивать самих себя, создать для беженцев возможности перемещения в третьи страны, содействовать созданию в странах происхождения условий для безопасного и достойного возвращения. Реализация этих целей подразумевает пересмотр целого ряда принципов международного права, постулировавшихся Конвенцией 1951 г. В частности, речь идет об обеспечении допуска беженцев на рынок труда, о необходимости дифференциации разных категорий вынужденных мигрантов (беженцы, лица, ищущие убежище, лица претендующие на временную защиту, внутренне перемещенные лица) и соответственно – осуществления разных подходов к разрешению их проблем. Намечено, что каждые четыре года Глобальный Форум по беженцам (*Global Refugees Forum*) будет «сверять часы» в понимании того, как на деле происходит «распределения бремени и ответственности» в отношении проблем беженцев.

<sup>38</sup> Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 сентября 2016 года. 71/1 Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах // International Organization for Migration.  
URL: [https://www.iom.int/sites/default/files/our\\_work/ODG/GCM/NY\\_Declaration\\_RUS.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_RUS.pdf)

# Морально-этические аспекты правового регулирования международной миграции

Устанавливаемые международным правом принципы равенства людей, уважения личности каждого человека и гарантий его прав и свобод – это безусловное торжество общечеловеческой морали. Однако практическая реализация этих принципов осуществляется через деятельность национальных государств, национального законодательства, административных структур, правоохранительных органов.

И тут возникает коллизия между правом и моралью, которая отражается в таких категориях, как «политическая целесообразность», «прагматизм», «интересы государства», «соображения справедливости». В сфере регулирования международной миграции это проявляется особенно ярко, поскольку реализация прав человека и обеспечение его свобод преломляется через разделительную черту «граждане – неграждане», «свои – чужие», «мы – они».

Отношение к мигрантам как особой социальной категории, которое чаще всего практикуется в национальных миграционных законодательствах принимающих стран, игнорирует важнейшую морально-этическую норму о равенстве всех людей, будь то мигранты или немигранты. Даже если законодательство предусматривает равенство прав мигрантов и граждан государства (например, в области доступа к трудоустройству, медицинскому обслуживанию, образованию детей), на практике зачастую это равенство не реализуется, наталкиваясь на административные барьеры, которые выстраиваются перед мигрантами. В России, например, такими барьерами в правоприменительной практике является невнятная система правовых статусов мигрантов (временное пребывающий, временно проживающий) и соответственно регистрация мигранта по месту пребывания или проживания<sup>39</sup>.

Выстраивая свою миграционную политику, принимающее государство больше руководствуется принципами прагматизма, чем общечеловеческой морали. В этой ситуации отступают нормы международного миграционного права, гуманитарного права и даже права в отношении беженцев. Перед людьми, ищущими убежища, могут закрыться двери стран, усматривающих опасность своей идентичности в массовом притоке лиц, далеких в своей этнической и религиозной принадлежности от коренного населения (как это происходит в некоторых странах ЕС). Даже принимая мигрантов в качестве работников, которые заполняют нехватку кадров на рынке труда, государство пытается в большей или меньшей мере отстранить их от системы пенсионного обеспечения, социальных гарантий, системы образования, тем самым попирая их права и препятствуя их интеграции.

Важен вопрос терминологии. Термины формируют отношение, а значит, выстраивают действие. Мы уже упоминали отказ от термина «нелегальный

<sup>39</sup> Константин Троицкий, сотрудник комитета «Гражданское содействие». Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

мигрант» как абсолютно противоречащего принципу уважения прав человека вне зависимости от его гражданской принадлежности и правового статуса. В политическом, а подчас и общественном дискурсе о международной трудовой миграции превалирует социально-экономический взгляд («импорт–экспорт рабочей силы», «миграционный ресурс», «миграционные потоки», «приток–отток», в России – также «гастарбайтеры» в пренебрежительной коннотации). Таким образом происходит деперсонализация, дегуманизация отношения к мигрантам («где есть миграция – там нет человека») и принимаются соответствующие управленческие решения<sup>40</sup>.

Именно государство должно бы первым осознать, что миграция в современном мире – это естественное явление, масштаб которого будет только нарастать. Это новый вызов, но одновременно новая возможность для развития и стран, принимающих мигрантов, и стран их выезда, и для самих мигрантов.

В случае эффективного управления миграционными процессами можно увеличивать положительный потенциал и снижать риски. Осознав и приняв это, государство должно направить соответствующий посыл обществу для того, чтобы сформировать благоприятную атмосферу для приема и интеграции мигрантов, а в странах происхождения – для осознания мигрантами возможностей их участия в развитии своей страны.

Однако государства пока далеко не всегда готовы к такого рода разъяснительной работе.

Изменение акцентов в обсуждении проблем миграции на разного рода международных и национальных форумах может сыграть большую роль в изменении общественного представления о миграции как о процессе, которым следует управлять, а не как о проблеме, которую следует решать. В частности, как говорилось в Меморандуме МОМ на Диалоге высокого уровня по вопросу о международной миграции и развитии Генеральной Ассамблеи ООН в 2013 г., важен переход от узкого и несоответствующего действительности представления об этом явлении как только о попытке избежать бедности, которое негативно сказывается на принимающих сообществах, к признанию важной роли мигрантов, которую те могут играть как партнеры в развитии принимающих стран и стран происхождения<sup>41</sup>. Это создаст более благоприятную атмосферу для сотрудничества государств в области миграционной политики. Широкое и объективное обсуждение миграционных вопросов может разрушить устоявшиеся негативные мифы, относящиеся к мигрантам («мигранты отнимают рабочие места у местного населения», «из-за мигрантов снижается зарплата» и т.п.), которые многократно опровергнуты результатами научных исследований. Помимо государств, также средства массовой информации, бизнес, гражданское общество и миг-

<sup>40</sup> Виктор Дятлов, профессор кафедры мировой истории и международных отношений Иркутского государственного университета, директор Исследовательского центра «Внутренняя Азия». Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>41</sup> 2013 United Nations General Assembly. High Level Dialogue on International Migration and Development. IOM Position Paper // IOM official website.  
URL: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IOM-Position-Paper-HLD-RU.pdf>

ранты могут играть важную роль в формировании объективного и конструктивного обсуждения миграции.

Позиция государств в отношении миграции должна выстраиваться на понимании того, что реально происходит в стране с мигрантами, условиями их жизни, работы, осуществлением их прав, взаимодействием их с принимающими сообществами.

Поэтому должен быть спрос со стороны государства на исследования ученых, на анализ практической деятельности правозащитных организаций. Государство не должно закрываться от этой информации. Только с совершенствованием реального знания о миграционных процессах может происходить совершенствование национального миграционного законодательства.

Здесь важно понимать, что природа современных государств меняется. В поиске ответов на современные вызовы, связанные с меняющейся демографической структурой населения, несбалансированностью национального рынка труда, растущей мультиэтничностью общества, масштабной неконтролируемой миграцией, возникновением новых угроз безопасности, более развитые государства не могут быть абсолютно самостоятельны в принятии решений. С одной стороны, хотя бы того или нет, они являются частью глобальной системы политических взаимоотношений и международного права. Даже формальное неприсоединение к международным конвенциям и соглашениям по миграции не освобождает их от обеспечения общепринятых норм прав человека для мигрантов, в том или ином качестве оказавшихся на их территории.

С другой стороны, в том, что касается национальной миграционной политики, современные государства утратили свою монополию на ее осуществление.

Наряду с государством, субъектами миграционной политики выступают: бизнес (ассоциации работодателей, использующих иностранную рабочую силу, частные агентства занятости и т.д.), неправительственные организации (правозащитные организации, информационно-консультационные службы, профсоюзы, объединения мигрантов и т.д.), диаспоры, экспертное сообщество, средства массовой информации. В этой ситуации задача государства – четко обозначить приоритеты формирования желаемой с его точки зрения миграционной модели, довести до общества и граждан понимание того, как оно намерено обеспечить и использовать позитивный потенциал миграции. Но одно лишь государство, вне взаимодействия со всеми перечисленными субъектами, просто не в состоянии реализовать все цели миграционной политики.

Подчас государство оказывается в довольно узком коридоре принятия решений в области управления миграцией, будучи связанным моральными обязательствами с другими государствами, выступающими его миграционными партнерами. Так, в России, связанной с другими государствами бывшего СССР множеством исторических, политических, экономических,



психологических связей, испытывающей патерналистское отношение к этим странам и в то же время принимающей на своей территории многочисленных мигрантов из этих государств, прибывающих в поисках работы, миграционная политика в отношении граждан стран СНГ носит особый характер. Еще в 2006 г. трудовые мигранты из стран СНГ были выделены в особую категорию, пользующуюся преференциями при въезде в страну, получении разрешительных документов на трудоустройство, осуществлении денежных переводов на родину. И хотя потом они отчасти утратили эти преимущества, главным образом из-за ухудшения экономической конъюнктуры, Россия по-прежнему держит открытыми двери для мигрантов из стран, которые являются её естественными геополитическими партнерами. Даже в периоды экономических кризисов не ставился вопрос о введении визового режима для граждан стран СНГ, не практиковались депортации мигрантов, оказавшихся без работы, не предпринимались активные действия против нерегистрируемого трудоустройства. Фактически мигрантам дали возможность «переждать» кризис в России, потому что было ясно, что у себя на родине этим людям придется еще хуже и социальная стабильность в странах Центральной Азии и Закавказья может оказаться нарушенной.

И наоборот: за практикуемой во многих развитых странах мира целенаправленной «охотой за умами», или «политикой сманивания талантов» из менее благополучных в экономическом отношении государств стоит жестко прагматическое стремление обеспечить себе преимущество на пути социально-экономического развития за счет привлечения интеллектуальных ресурсов из других стран. При этом для них не имеет значение, что такая политика означает в перспективе «обескровливание» экономик менее развитых стран и увеличение глобального экономического разрыва между «Севером» и «Югом». В этом контексте об осознанном «моральном долге» стран «первого мира» перед странами «третьего мира», который подчас трактуется экспертами как основа для выстраивания взаимоотношений в области международной миграции<sup>42</sup>, говорить не приходится.

Даже если оставить в стороне вопрос о принципиальном с точки зрения международного права всеобщем равенстве всех людей вне зависимости от их гражданской принадлежности и принять точку зрения о том, что национальные государства должны быть прежде всего сосредоточены на защите интересов *своих* граждан, возникает вопрос о том, каковы реальные интересы этих граждан. И тут выясняется, что интересам граждан стран, в которых присутствуют мигранты – будь то переселенцы, временные трудовые мигранты или лица, прибывшие в поисках убежища – отвечает реальное обеспечение прав мигрантов. Возможность легального трудоустройства для мигрантов, их социальная защищенность, реализация принципа равной оплаты за равный труд, условия для интеграции – всё это создает условия для «включенности» мигрантов, а значит, обеспечения социального мира в

<sup>42</sup> Александр Осипов, сотрудник Международного центра исследований этнического и языкового разнообразия (Чехия). Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

обществе и его поступательного развития. Местное общество не может не быть заинтересовано в этом<sup>43</sup>.

Вопрос этики взаимоотношений принимающего государства и общества, с одной стороны, и мигрантов, с другой стороны – это во многом вопрос *ответственности*.

Ответственности государства, общества в целом и каждого гражданина за создание таких условий, в которых нынешние общества, которые становятся все более мультикультурными, не сопротивлялись бы естественным, объективным процессам миграции и в то же время сохранили свою целостность. Задача формирования такой ответственности в обществе не может решаться только усилиями государства. Важным партнером государства здесь выступают институты гражданского общества<sup>44</sup>.

Помимо ответственности за выполнение норм международного миграционного права и общих норм уважения прав человека, а также ответственности за соблюдение норм национального законодательства на практике, речь идет и о более частных, но не менее важных вопросах. Казалось бы, принцип неприкосновенности частной жизни не может позволять государству контролировать внутрисемейную жизнь мигрантов. Тем более что мигрантские сообщества чаще всего имеют закрытый характер. Однако, поскольку семьи мигрантов зачастую происходят из государств с принципиально другими традициями и системой ценностей, их нормы поведения в новом для них обществе могут вступать в противоречие с принятыми здесь нормами. И если внутри мигрантского сообщества, семей мигрантов допускается насилие, скажем, в отношении принудительного замужества или наказания за контакты с местными жителями, государство и общество не могут оставаться к этому равнодушными<sup>45</sup>. Нормы жизни в новой стране, признание её законов, в том числе и в частной жизни, являются частью процесса интеграции, за который несут обоюдную ответственность и мигранты, и принявшее их сообщество.

Важным вопросом, в основе которого также лежит ответственность, является вопрос о защите персональных данных мигрантов. Прибывая в страну, ходатайствуя о получении убежища или иного правового статуса, мигрант передает властям детальные данные о себе, своей семье, обстоятельствах жизни, истории рода и т.д. В современном цифровом мире незащищенность такой информации может сослужить плохую службу мигранту и сделать его уязвимым перед злоумышленниками. Предоставление услуг в электронном виде происходит быстрее и исключает вероятность коррупции,

<sup>43</sup> Дэвид Оуэн, профессор социальной и политической философии Университета Саутгемптона (Великобритания). Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>44</sup> Светлана Ганнушкина, руководитель Сети «Миграция и Право», Правозащитный центр «Мемориал». Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>45</sup> Светлана Ганнушкина, руководитель Сети «Миграция и Право», Правозащитный центр «Мемориал». Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

но предоставляемые мигрантами данные несомненно нуждаются в защите. Таким образом, защита персональных данных мигрантов является новой, но исключительно важной составной частью ответственности, которую несет перед ними принимающее государство<sup>46</sup>.

Итак, правовое регулирование международной миграции на национальном уровне имеет целый ряд морально-этических аспектов, которые чаще всего остаются в тени, когда речь идет о реализации международно-правовых норм, но во многом объясняют, почему столь часто возникают коллизии национального и международного права в управлении миграционными процессами.

Образно говоря, миграция заставляет современные общества «сдавать экзамен на эффективность»<sup>47</sup>, и пока получается так, что оценка за этот экзамен оказывается далеко не самой высокой.

<sup>46</sup> Бен Хейз, научный сотрудник Транснационального университета (Нидерланды), сотрудник Института исследования мира (г. Осло), директор «Data Protection Support & Management Ltd.», советник по юридическим вопросам в области защиты данных отдела МККК по защите данных. Выступление на IV Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

<sup>47</sup> Андрей Якимов, сотрудник Благотворительного фонда поддержки просветительских и социальных проектов, Санкт-Петербург. Международной конференции «Миграция и международное право», состоявшейся 20–21 сентября 2018 г. в г. Москва.

## Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) – некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций российским организациям, министерствам и ведомствам, задействованным во внешнеполитической деятельности.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повысить эффективность внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную образовательную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника публичной дипломатии, представляя на международных площадках российское видение в решении ключевых проблем глобального развития.

Члены РСМД – это ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг.

Генеральным директором Совета является Андрей КОРТУНОВ. В 1995–1997 гг. Андрей КОРТУНОВ занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

Российский совет по международным делам

## МИГРАЦИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Рабочая тетрадь № 45/2018

Верстка — О.В. Устинкова

Источники фото на обложке:

справа наверху – Flickr/scyrene CC BY-NC-ND 2.0;

справа внизу – Flickr/Jonathan McIntosh CC BY-NC-ND 2.0;

слева внизу – EPA/FRISO GENTSCH/Vostock Photo.

Формат 70×100  $\frac{1}{16}$ . Печать офсетная.

Усл. печ. л. 2,25. Тираж 250 экз.



РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ (РСМД)  
119180, Москва, ул. Большая Якиманка, дом 1  
Тел.: +7 (495) 225 6283  
Факс: +7 (495) 225 6284  
E-mail: [welcome@russiancouncil.ru](mailto:welcome@russiancouncil.ru)  
[www.russiancouncil.ru](http://www.russiancouncil.ru)