

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи

ЯСТРЕБОВА АЛЛА ЮРЬЕВНА

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ:
ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ И ОПЫТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Диссертация на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Специальность: 12.00.10 – Международное право. Европейское право.

Москва, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Основы международно-правового регулирования миграции и особенности их применения в современных условиях	27
1.1. Особенности международно-правового регулирования в сфере миграции: существующие доктрины и практика. Миграционные правоотношения в системе международного и национального права	27
1.2. Современные институты и концепции международно-правового регулирования вынужденной миграции и их применение в национальном законодательстве Российской Федерации	71
1.3. Специфика международно-правового регулирования миграции в условиях вооруженных конфликтов.....	138
1.4. Международно-правовые аспекты статуса трудящихся-мигрантов и их использование в российском законодательстве.....	172
Глава 2. Универсальные и региональные механизмы международно-правового регулирования миграции и участие в них Российской Федерации	218
2.1. Универсальные международно-правовые механизмы регулирования вынужденной и добровольной миграции: понятие, особенности действия и актуальные вопросы совершенствования	218
2.2. Региональные международно-правовые механизмы регулирования вынужденной и добровольной миграции	277
2.2.1. Понятие и значение региональных международно-правовых механизмов в сфере миграции	277
2.2.2. Региональные международно-правовые механизмы защиты вынужденных мигрантов.....	286
2.2.3. Международно-правовая регламентация добровольной миграции на региональном уровне.....	349

Глава 3. Международно-правовые механизмы предупреждения незаконной миграции и противодействия торговле людьми	415
3.1. Международно-правовые подходы к определению и предупреждению незаконной миграции и торговли людьми.....	415
3.2. Международно-правовой механизм реадмиссии и вопросы реализации основных прав и свобод человека при возвращении иностранных граждан в государства происхождения (с учетом опыта Российской Федерации)	458
Заключение	483
Список сокращений	493
Список использованной литературы.....	497
Приложения	565
Приложение 1: К правовому определению понятия «беженец»	565
Приложение 2: Дополнительный протокол об оказании покровительства беженцам, лицам, ищущим убежище, внутренне перемещенным лицам и лицам, пользующимся международной защитой, в условиях вооруженных конфликтов (Протокол IV) к Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года (проект)	568
Приложение 3: Словарь основных терминов	574

Введение

Актуальность диссертационного исследования. Настоящее исследование представляет собой комплексный анализ международно-правовых механизмов регулирования современной миграции. По данным экспертов, к концу 2012 г. более 70 млн человек в мире являлись вынужденными мигрантами, покинувшими свое место жительства по причинам вооруженных конфликтов, политических беспорядков, насилия и бедствий, в связи с изменением климата и осуществлением проектов по развитию инфраструктуры¹. Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) было отмечено, что в 2015 г. 63,5 млн человек покинули свое местожительство в связи с преследованием или вооруженным конфликтом²; различные оценки указывают на международные передвижения 232 млн человек и внутренние перемещения 740 млн человек в пределах своих государств в 2015 г.³ УВКБ ООН определяет прирост мирового вынужденного перемещения на 300 000 человек в 2016 г.; из 65,6 млн вынужденных мигрантов 22,5 млн были представлены беженцами, 2,8 млн – лицами, ищущими убежище, и 40,3 млн – внутренне перемещенными лицами⁴. По данным Евростата, только за 2015 г. более 1,25 млн человек обратились к властям государств-членов ЕС с ходатайством о предоставлении статуса беженца; прогноз Международного валютного фонда (МВФ) связан с необходимостью обеспечения приема до 4 млн вынужденных мигрантов на территории ЕС в 2017 г.⁵ В 2017 г. средиземноморским маршрутом на территорию Испании, Италии и Греции прибыло 158 430 лиц, ищущих убежище, наибольшее число которых происходит из Нигерии, Сирии, Гвинеи, Кот д'Ивуар и Марокко⁶. Число трудящихся-мигрантов в мире увеличилось с 86,2 млн в 2000 г. до 105,5

¹ Доклад о глобальных катастрофах, 2012. Внимание на вынужденную миграцию и перемещение населения: краткое изложение. Женева: МФОКК и КП, 2012. С. 2.

² Global forced displacement hits record high. URL: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html> (Date of access: 10 November 2017).

³ Глобальный доклад о миграции, 2015. Миграция и города мира: новые партнерства для управления мобильными процессами. М.: MOM, 2016. С. 3.

⁴ Global trends: Forced Displacement in 2016. Geneva: UNHCR, 2017. P. 2.

⁵ Континент беженцев: как ЕС заработает на мигрантах \$45 млрд. URL: <http://www.rbc.ru/politics/02/02/2016/56b08c519a7947277a5ab1b8> (дата обращения: 10.11.2017).

⁶ URL: <http://www.data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (Date of access: 10 November 2017).

млн человек в 2010 г.; стремительно возрастает объем миграции высококвалифицированных специалистов⁷.

Проблемы Европейского Союза, которые сегодня получили наименование «миграционный кризис» и связаны с отсутствием единой концепции приема вынужденных мигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки, также влияют на применение действующих международно-правовых актов регионального уровня. Активное использование Российской Федерацией сравнительно новых международно-правовых институтов, таких, как временное убежище, при приеме украинских граждан, выезжающих в условиях вооруженного конфликта в Донецкой и Луганской областях, указывает на возможности модернизации содержания универсальных договоров, действующих в области вынужденной миграции. В свою очередь, расширяются возможности регионального международно-правового регулирования трудовой и образовательной миграции в рамках единого экономического пространства, оформленного учредительными актами интеграционных объединений государств.

Современная наука расценивает международные передвижения индивидов как один из глобальных вызовов современности, требующий разработки инновационных методов и технологий воздействия на сопровождающие его позитивные и негативные факторы⁸. А.Г.Лисицын-Светланов обращает внимание на то, что ценности, закреплённые основными принципами международного права, определяют содержание правовой основы международной системы и становятся для государств руководящими принципами и нормами для управления глобальными процессами и реагирования на новые вызовы и угрозы⁹. Ученые-социологи указывают, что иммиграция выступает естественным следствием более

⁷ Цапенко И. Глобальные последствия миграции: вводная статья // Миграция в России, 2000–2012: хрестоматия в 3 т. Т. 1: Миграционные процессы и актуальные вопросы миграции, ч. 1 / РСМД; под общ. ред. И.С.Иванова. М., 2013. С. 195.

⁸ См., например: Миграционные процессы: тренды, вызовы, перспективы: сборник материалов междунар. науч.-практ. конф. (Казань, 14–15 марта 2014 г.) / Мин-во образования и науки Республики Татарстан; К(П)ФУ; под ред. Н.Г.Багаутдиновой, Е.В.Фархутдиновой. Казань, 2014.

⁹ Лисицын-Светланов А.Г. Новые вызовы, угрозы и возможность перемен: о роли государств в прогрессивном развитии международно-правового регулирования при решении глобальных проблем современного мира // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А.Г.Лисицын-Светланов. М.: ИГП РАН; Ин-т обществ. проектирования, 2010. С. 18.

широких процессов социальной, политической, экономической интеграции, которая преодолевает международные границы¹⁰. Процессы миграции всегда осуществляются на территории конкретных государств, и реализация международно-правовых механизмов передвижений людей зависит от форм исполнения ими своих межгосударственных обязательств.

Использование классических, проверенных временем и основополагающих принципов межгосударственного сотрудничества имеет первостепенное значение и в такой области взаимных интересов, которой выступают миграционные процессы. Универсальные принципы *jus cogens*, выраженные в суверенном равенстве государств, невмешательстве в дела, входящие в их внутреннюю компетенцию, содействие уважению прав и основных свобод человека, добросовестном соблюдении взятых на себя международных обязательств, составляют основу современного международно-правового регулирования миграции. Наряду с ними, государствами был выработан ряд специальных принципов защиты дифференцированных категорий мигрантов: невысылка и невыдача беженцев и лиц, ищущих убежище; сохранение и обеспечение правового статуса вынужденных мигрантов в период вооруженного конфликта; добровольная репатриация или местное обустройство внутренне перемещенных лиц; предоставление национального режима в области профессиональных прав трудящихся-мигрантов; дополнительные меры поддержки и социальной реабилитации мигрантов, ставших жертвами торговли людьми.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Президентом РФ 13 июня 2012 г.¹¹, ориентирована на то, что за последние два десятилетия миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной

¹⁰ Юдина Т. Классические и современные теории миграции в западной традиции // Миграция в России, 2000–2012: хрестоматия: в 3 т. Т. 1: Миграционные процессы и актуальные вопросы миграции, ч. 3 / РСМД; под общ. ред. И.С.Иванова. М., 2013. С. 151.

¹¹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 10.11.2017).

убыли населения¹² (п. 6). В ней намечены две главные тенденции регулирования процессов международной миграции на территорию России: переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию как один из источников увеличения численности населения государства и его регионов и привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики, являющееся необходимым для ее дальнейшего поступательного развития (п. 7). Представляется, что первая тенденция связывается с вынужденной миграцией и возвращением из-за рубежа российских соотечественников, а вторая – с трудоустройством иностранных граждан.

Сочетание классических международно-правовых основ регламентации миграции, сложности мировой миграционной ситуации, имеющей место к настоящему моменту, и необходимости совершенствования отдельных механизмов регулирования вынужденного перемещения и добровольного передвижения индивидов предопределяет актуальность указанной темы данного диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Тема данного исследования не ставилась в качестве самостоятельного направления в отечественной и зарубежной доктрине международного права. Необходимо учитывать сложившиеся в целом комплексные правовые подходы к изучению процессов межгосударственной миграции. Миграционной проблематике в международном, конституционном, административном и трудовом праве посвящены научные труды И.А.Алешковой, Л.В.Андриченко, Д.А.Бекашева, Т.А.Васильевой, Н.А.Вороной, Л.Н.Галенской, С.А.Глотова, Р.Ш.Давлетгильдеева, С.Г.Денисовой, А.Н.Жеребцова, Н.Н.Зинченко, Д.В.Иванова, О.С.Кажаевой, Е.В.Киселевой, Д.Б.Левина, Н.Л.Лютова, Ю.В.Мишальченко, А.А.Мишуниной, И.В.Плюгиной, В.Е.Подшивалова,

¹² Подробнее об особенностях интеграционной политики Российской Федерации в области миграции населения см.: Бельянинов А.Ю. Интеграционная политика России на Евразийском пространстве: потенциал и перспективы развития: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.04. М., 2013; о комплексном подходе к интеграции мигрантов: Проблемы интеграции мигрантов в российском обществе: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 13–14 мая 2010 г.) / отв. ред. Т.А.Сошникова. М.: МосГУ, 2010.

В.И.Потапова, Т.А.Прудниковой, Е.С.Смирновой, Ю.А.Тихомирова, С.А.Трыкановой, И.А.Умновой, Т.Я.Хабриевой, А.О.Четверикова, Е.А.Шибяевой и др. Активность изучения тематики и формирование различных юридических подходов обусловили структуру данного исследования, связанную с анализом целей, задач, современного состояния и возможностей международно-правового регулирования межгосударственной миграции и внутренних вынужденных перемещений индивидов. Международно-правовая доктрина, отражающая эволюцию современных институтов миграции, представлена такими зарубежными учеными, как Г.Белова, Б.Вержбицки, М.Р.Гарсия-Мора, А.Граль-Мадсон, Г.С.Гудвин-Гилл, У.Назарро, Н.Робинсон, П.Хиндман, Дж.Ф.Холлифилд, П.Х.Шук и др. Теоретические международно-правовые основы регулирования межгосударственных отношений в области прав человека и деятельности универсальных и региональных объединений государств заложены трудами таких известных российских ученых-международников, как А.Х.Абашидзе, М.М.Бирюков, И.П.Блищенко, Е.А.Лукашева, П.А.Калиниченко, А.Я.Капустин, В.А.Карташкин, А.А.Ковалев, Ю.Н.Малеев, Л.Х.Мингазов, С.В.Черниченко, М.Л.Энтин, Ю.М.Юмашев и др. Международно-правовые концепции защиты покровительствуемых лиц при вооруженных конфликтах содержатся в научных исследованиях выдающихся специалистов в области международного гуманитарного права, которыми являются В.В.Алешин, С.А.Егоров, И.И.Котляров, О.И.Тиунов, Й.Патроножич, Ж.Пикте, Э.Кляйн и др.

Значительный вклад в эволюцию научной концепции международно-правового регулирования миграции был внесен такими трудами, как «Статус беженца в международном праве» Г.С.Гудвина-Гилла (1997), «Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции» Д.К.Бекашева и Д.В.Иванова (2013), «Международно-правовое регулирование миграции» Е.В.Киселевой (2017), «Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве» Д.В.Иванова и Н.А.Бобринского (2009), «Международное право и миграционное законодательство стран СНГ: (историко-правовой анализ)» Н.А.Ворониной (2015), «Трудовая миграция: политико-правовые и социально-

экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы» В.А.Волоха (2010), «Теория миграции: междисциплинарная дискуссия» под редакцией К.Б.Бреттел и Дж.Ф.Холлифилда (2000), «Миграционное право России: теория и практика» Т.Я.Хабриевой (2008).

Объект диссертационного исследования. Объектом исследования выступают правоотношения, которые складываются в области регулирования вынужденной и добровольной миграции и отражают основы деятельности государств и международных организаций в указанной сфере.

Предмет диссертационного исследования. Предметом исследования являются действующие международно-правовые механизмы регулирования миграции, включающие в себя международно-правовые акты и правовые институты, сложившиеся в сфере миграционного регулирования, деятельность международных межправительственных организаций по вопросам миграции и специальные принципы сотрудничества государств в области вынужденной и добровольной миграции, с учетом национального законодательства Российской Федерации как формы имплементации ее международных обязательств в данной сфере.

Цель и основные задачи диссертационного исследования. Цель настоящей диссертации состоит в комплексном и всестороннем анализе действующих международно-правовых механизмов регулирования вынужденной и добровольной миграции и определении приоритетов межгосударственного сотрудничества в указанной сфере на универсальном, региональном и двустороннем уровне. В соответствии с данной целью основными задачами исследования являются:

- изучение международно-правовых дефиниций и институтов, сложившихся в области миграционного регулирования;
- установление содержания общих и специальных принципов международно-правового регулирования процессов миграции;

- формулирование универсальных международно-правовых основ регулирования вынужденной и добровольной миграции и проведение принципиальных различий между ними;
- теоретический анализ элементов, составляющих международно-правовые механизмы регулирования миграции;
- определение соотношения универсальных и региональных международно-правовых механизмов воздействия на процессы миграции;
- рассмотрение особенностей имплементации международно-правовых механизмов регулирования миграции в законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации;
- выявление возможностей и форм межгосударственного сотрудничества в сфере предупреждения незаконной миграции;
- внесение собственных предложений по совершенствованию международно-правовых механизмов регулирования современной миграции.

Методологическая основа исследования представлена общенаучными методами анализа и синтеза, аналогии, системным, формально-логическим и диалектическим методами познания. В качестве частно-научных методов использованы формально-юридический, сравнительно-правовой и историко-правовой методы познания, а также методы анализа и синтеза, юридической интерпретации и правового моделирования. Автором применен междисциплинарный подход к вопросам регулирования миграции в связи с тем, что они одновременно входят в предмет изучения нескольких отраслей права: международного, конституционного, административного, трудового, финансового и т.д.

Эмпирической основой диссертационного исследования являются результаты изучения общепризнанных принципов международного права; международно-правовых обычаев; международных универсальных, региональных и двусторонних международно-правовых актов (193), включая многосторонние и двусторонние международные договоры, акты органов и специализированных учреждений ООН и международных межправительственных организаций (ГА

ООН, СБ ООН, УВКБ ООН, МОТ, МОМ); региональных/субрегиональных межгосударственных объединений (СНГ, ЕврАзЭС/ЕАЭС; ЕС, Совета Европы, ОАГ, ОАЕ, Карибское сообщество); отдельные решения международных судов. Автором рассмотрены имеющие непосредственное отношение к тематике диссертационного исследования нормативно-правовые акты Российской Федерации (52) и иностранных государств (12); ряд изданий международных организаций, представляющих собой дополнительные документы, практические руководства или информационно-справочные материалы (65).

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют труды А.Х.Абашидзе, Л.Н.Анисимова, А.М.Барнашева, М.М.Бирюкова, А.Н.Вылегжанина, Л.Н.Галенской, Б.В.Ганюшкина, С.А.Егорова, Ю.Д.Ильина, Р.А.Каламкаряна, С.Ю.Кашкина, В.И.Кузнецова, И.И.Лукашука, Л.Х.Мингазова, Т.Н.Нешатаевой, Ф.М.Рудинского, А.Н.Талалаева, Б.Н.Топорнина, Г.И.Тункина, Е.Т.Усенко, Н.А.Ушакова, Л.Н.Шестакова, С.В.Черниченко, Ю.М.Юмашева. В работе особое внимание уделено вопросам теории права и правового статуса личности, которые представлены такими авторами, как Н.В.Витрук, В.Н.Карташов, В.К.Нехайчик, М.Н.Марченко, Г.И.Муромцев, А.С.Пиголкин, А.А.Шаповалов. На формирование теоретической базы исследования повлияли публикации зарубежных ученых, занимающихся проблематикой миграции, международного гуманитарного права и прав человека: Р.Аби-Сааб, Ф.Лебо, Б.Вержбицки, Ж.Вернан, Д.Кроуфорд, Ж.Пикте, К.Хайлброннер, Л.Чанхай.

Научная новизна исследования. Диссертационное исследование представляет собой первое в российской науке международного права комплексное научное изучение международно-правовых механизмов регулирования современной миграции. Ранее проведенное диссертационное исследование Н.Н.Зинченко на тему: «Миграционное право в международно-правовой доктрине и практике: становление и перспективы развития»¹³ (2012) имеет целью рассмотреть современные тенденции правового регулирования

¹³ Зинченко Н.Н. Миграционное право в международно-правовой доктрине и практике: становление и перспективы развития: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. М., 2012.

статуса беженцев и внешних трудовых мигрантов и предложить собственный подход к существованию и анализу международного миграционного права в качестве комплексного межотраслевого института, но не включает вопросы регламентации разных типов миграции с позиций действия различных международно-правовых механизмов. Докторская диссертация Т.А.Прудниковой по теме: «Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы)»¹⁴ (2016) имеет целью изучение особенностей правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации и ряде зарубежных стран и разработку концепции отдельных федеральных законов в этой области, но не учитывает основ и форм имплементации международно-правовых принципов и норм, действующих в сфере миграции и составляющих международные обязательства принимающего государства, в современном российском законодательстве.

Автор настоящего диссертационного исследования обобщает международно-правовую терминологию в области миграции, предлагает анализ сложившихся здесь правовых институтов и оценивает состояние и перспективы межгосударственного сотрудничества в сфере передвижения индивидов на универсальном и региональном уровне. Впервые диссертантом проведен обширный сравнительный анализ универсальных и региональных механизмов международно-правового регулирования миграции, существующих на уровне ООН и, соответственно, в рамках Совета Европы, ЕС, ОАГ, Организации Африканского Союза, СНГ и ЕврАзЭС/ЕАЭС. Автором предложены в качестве теоретической основы исследования понятие, составные элементы и основы разграничения международно-правовых механизмов регулирования вынужденной и добровольной миграции в связи с принципиально различным содержанием, формами и инструментами межгосударственного сотрудничества в двух указанных сферах. В работе активно используются нормативно-правовые акты и примеры правоприменительной практики Российской Федерации в контексте

¹⁴ Прудникова Т.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов: (современность и перспективы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2016.

исполнения международно-правовых обязательств, вытекающих из ее участия в универсальных и региональных договорах по вопросам миграции. Диссертантом также изучены современные особенности международно-правовых механизмов предупреждения незаконной миграции и осуществления реадмиссии в контексте реализации основных прав и свобод человека и обеспечения национальной безопасности принимающих государств. Сформулированные автором комплексные международно-правовые подходы к процессам миграции, опирающиеся на применение универсальных стандартов прав человека и одновременно обозначенные как взаимовыгодное экономическое сотрудничество государств в рамках международных интеграционных объединений и двустороннего партнерства, выступают инновацией настоящего исследования.

Положения диссертационного исследования, выносимые на защиту. В соответствии с целями и основными задачами исследования на защиту выносятся следующие положения:

1. Международно-правовое регулирование миграции имеет комплексный характер и осуществляется на территории принимающих государств, что предопределяет их сочетание с национально-правовыми основами ее регламентации. В современном международном праве пока отсутствует универсальный договор, которым были бы кодифицированы нормы и принципы, регулирующие различные типы миграции. Необходимо указать на тесную связь современного миграционного регулирования с международным правом прав человека и международным экономическим правом. Первое включает регламентацию международно-правового статуса отдельных категорий мигрантов со специальным набором прав, обязанностей и гарантий и определенным режимом пребывания для лиц, ищущих убежище, беженцев и трудящихся-мигрантов. Для второго отдельным компонентом выступают формы интеграции государств-участников международных экономических организаций, которые могут включать взаимообмен трудовыми ресурсами. Кроме того, если первый уровень миграционных правоотношений представлен такими субъектами регулирования, как государства и международные межправительственные организации,

формирующими определенными нормы и принципы обращения с различными категориями мигрантов, то второй уровень определяется как взаимодействие принимающего государства и мигрантов, где их взаимные права и обязанности закрепляются в национальном законодательстве.

2. Принципиальным моментом настоящего исследования выступают дифференцированные подходы межгосударственного сообщества к регламентации различных типов миграции. Практика государств создала определенные специальные принципы регулирования вынужденной и добровольной (в данном случае трудовой) миграции, к которым, в том числе, относятся: оказание защиты страной первого убежища, невысылка и невыдача лиц, ищущих убежище, и тех, кто приобрел статус беженцев, предоставление им основных прав и свобод человека; недискриминация, равенство обращения, единство/воссоединение членов семей трудящихся-мигрантов, пользование национальным режимом в области занятости и общими правами человека в стране приема и обеспечение возвратности трудовой миграции. Общим объединяющим принципом миграционного регулирования может быть названо право индивида свободно покинуть свое государство и возвращаться в него.

3. Международно-правовые основы регулирования вынужденной и добровольной миграции являются различными по своему содержанию и целям. Так, беженцы обладают международно-правовым статусом, который защищает их от выдачи и высылки и гарантирует временное или постоянное пребывание в государстве приема; трудящиеся-мигранты пользуются национальным режимом при реализации основных прав человека и профессиональных прав, связанных с трудоустройством, при этом подразумевается временный характер трудовой миграции и обеспечение возвратности указанной категории лиц. Указанные различия тесно связаны с типом миграции: вынужденные мигранты не обладают защитой государства происхождения, тогда как добровольные мигранты сохраняют и используют политико-правовую связь с ним через институт консульского содействия.

4. Международно-правовые механизмы регулирования миграции представляют собой совокупность таких элементов, как: а) международные договоры и иные международно-правовые акты, имеющие обязательный характер для государств-участников (уставы и решения (резолуции) межправительственных организаций, действующих в области миграции (УВКБ ООН, МОМ, МОТ); б) международные обычаи, сложившиеся как устойчивая практика поведения государств в миграционных отношениях; в) международно-правовые акты рекомендательного характера, относящиеся к области миграции (декларации и руководящие принципы); г) специальные международно-правовые принципы, закрепляющие основы отношений субъектов международного права в сфере миграции; д) международно-правовые институты, действующие в области приема, гарантий правового статуса и режима пребывания различных категорий мигрантов. Указанные элементы дополняются формами имплементации международно-правовых норм и принципов в национальном законодательстве государств-участников, которые представляют собой воплощение их международных обязательств в миграционной сфере.

5. Международно-правовые механизмы регулирования вынужденной и добровольной миграции имеют своей целью оказание защиты уязвимым категориям индивидов либо экономическую интеграцию государств. Международно-правовое регулирование миграции к настоящему моменту не носит обособленного характера и не имеет еще такого уровня систематизации, что позволяло бы говорить о единстве специальных и самостоятельных методов, норм и принципов регулирования, представленных самостоятельной отраслью права. Представляется целесообразным укрепление международно-правовых основ регулирования миграции применительно к ее вынужденному и добровольному типам с дальнейшим расширением специальных принципов приема, что было заложено государствами в рамках 71-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН для подготовки и принятия к 2018 г. глобальных договоров о беженцах и о мигрантах.

6. Современные научные доктрины реализации указанных специальных принципов в региональных международно-правовых механизмах регулирования

миграции тесно связаны с формированием общих позиций государств-участников. Научные концепции европейского права по поводу страны первого убежища и единообразного применения норм Конвенции о статусе беженцев 1951 г. существуют наряду с исторически сложившейся межамериканской системой гарантий для политических беглецов, закрепленной в Конвенции ОАГ о правах человека 1969 г. Перспективной международно-правовой концепцией регулирования миграции является установленный в рамках СНГ статус вынужденного переселенца, который предусматривает особый механизм защиты соотечественников при условии обладания ими гражданства государства, в которое они выезжают.

7. Существующее конвенционное определение понятия «беженец» не может быть распространено на современные категории вынужденных мигрантов вследствие узкого подхода к определению причин исхода этих лиц, которые выражаются в преследовании или его опасении по таким признакам, как раса, вероисповедание, национальность, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения. Необходимо расширить его сферу действия посредством четкой формулировки преследования и включения в перечень причин, порождающих недобровольные перемещения, обстоятельств вооруженных конфликтов и систематических нарушений прав человека. К настоящему моменту уже приняты отдельные договоры, относящиеся к области регионального международно-правового регулирования государств-участников ОАЕ (сейчас Организация африканских государств) и СНГ, которые включают расширенное определение понятия «беженец». Современные обстоятельства исхода и условия приема вынужденных мигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки заставляют межгосударственное сообщество вновь обратиться к принципиально различным международно-правовым основам предоставления статуса лицам, въезжающим по недобровольным мотивам, которые представляют угрозу их жизни и/или физической неприкосновенности, и лицам, покидающим государства происхождения по социально-экономическим причинам.

8. Международно-правовой статус лиц, ищущих убежище, должен быть закреплен в универсальном (глобальном) договоре в качестве возможной альтернативы статусу беженцев, что будет способствовать формированию единых основ обращения с такими лицами. Актуальным примером расширения сферы действия международно-правового механизма защиты вынужденных мигрантов стало включение в содержание заключений Исполкома УВКБ ООН и во вторичное право ЕС обязательств государств-членов по отношению к лицам, ищущим убежище, и бенефициарам международной защиты. Представляется возможным формулирование на рекомендательном уровне (в декларации ООН) международно-правовых основ приема государствами таких групп вынужденных мигрантов, как жертвы природных, техногенных и социально-гуманитарных катастроф. Как минимум, можно было бы предложить предоставление таким лицам правового режима временного пребывания в государстве приема по гуманитарным соображениям.

9. Учитывая действующие основы универсального международно-правового статуса трудящихся-мигрантов, закрепленные в Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., конвенциях и декларациях МОТ, необходимо включить в содержание будущего глобального договора ООН о мигрантах общую классификацию добровольных передвижений. К настоящему моменту научные, семейные, образовательные виды миграции выступают предметом двусторонних межгосударственных договоров или национально-правового регулирования. Кроме того, получил широкое распространение подход экономически развитых стран, предполагающий деление трудящихся-мигрантов на высокопрофессиональных специалистов и низкоквалифицированных работников, который предусмотрен в национальном законодательстве. Сегодня эта позиция также может стать частью универсального международно-правового механизма регулирования трудовой миграции в связи с существенным различием в содержании прав, обязанностей и гарантий, предоставляемых государствами указанным категориям лиц.

10. Региональные (субрегиональные) международно-правовые механизмы регулирования миграции представляют собой существенное дополнение универсальных механизмов сотрудничества государств. Общность национальных правовых систем и применение унифицированных специальных принципов такого регулирования межгосударственными объединениями (Совет Европы, ЕС, ОАГ, Организация Африканского Союза, СНГ, ЕАЭС) определяют *mutatis mutandis* содержание региональных (субрегиональных) международных договоров в сфере вынужденной и добровольной миграции. В рамках указанных механизмов государства-участники частично используют универсальные международно-правовые основы регулирования миграции (к примеру, государства-члены ЕС включают в свои договоры и во вторичное право определение понятия «беженец», закрепленное в Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г.). Одновременно специфика регионального (субрегионального) регулирования миграции связана с существующими на этом уровне правовыми традициями и сложившейся практикой государств (закрепление принципа экстерриториальности убежища в Каракасской Конвенции о дипломатическом убежище 1954 г. странами Латинской Америки).

11. Опыт деятельности ряда региональных и субрегиональных межгосударственных экономических организаций (ЕАЭС, ЕС, МЕРКОСУР, Карибское сообщество) свидетельствует, что международно-правовое регулирование трудовой миграции сегодня становится составной частью интеграции государств. Учредительные договоры указанных объединений включают, среди прочих форм сотрудничества, создание единого рынка труда и управление миграцией в контексте свободного движения товаров, услуг и капиталов и работников в общем экономическом пространстве. Специфика и цели каждого интеграционного объединения предполагают принятие нормативно-правовых актов вторичного права, которые имеют обязательный или рекомендательный характер для государств-участников, в том числе, и в сфере миграции.

12. Режим наибольшего благоприятствования, предоставляемый государствами-членами ЕС иностранным специалистам высокого профессионального уровня и членам их семей, который установлен во вторичном праве ЕС (директивы и регламенты), является частью механизма регионального международно-правового регулирования. Там же предусмотрен в качестве приоритетного принцип единства/воссоединения членов семей для граждан третьих стран, которые на законных основаниях имеют постоянное проживание на территории государств-членов ЕС. Особенности латиноамериканской региональной правовой системы определяет значительное количество двусторонних договоров по контролю трудовой миграции приграничными государствами и введение упрощенного режима пребывания и занятости трудящихся-мигрантов, обладающих гражданством стран-участниц МЕРКОСУР. Для международно-правовых механизмов регулирования миграции в рамках ЕврАзЭС/ЕАЭС основой стали трехсторонние партнерские договоры Российской Федерации, Казахстана и Беларуси, связанные с регламентацией статуса трудящихся-мигрантов; сегодня указанный статус и упрощенный правовой режим пребывания и трудоустройства указанных лиц представляет собой неотъемлемую часть учредительного договора ЕАЭС 2014 г.

13. Представляется необходимым дополнить содержание IV Женевской конвенции 1949 г. о защите гражданского населения во время войны специальными нормами, устанавливающими особые международно-правовые обязанности воюющих сторон в отношении беженцев, лиц, ищущих убежище, внутренне перемещенных лиц и лиц, пользующихся международной защитой, и установить специальный правовой статус, отличающий указанные категории от обычных иностранцев. Принятие IV Дополнительного протокола об оказании покровительства вынужденным мигрантам к Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. способствовало бы усилению международно-правового механизма защиты указанных категорий, включающего в условиях вооруженного конфликта гарантии личной безопасности и неприкосновенности гражданских объектов, которые предназначены для их

пребывания. К настоящему моменту получил распространение международно-правовой институт временного убежища, применяемый государствами приема по отношению к лицам, массово прибывающим из государств, где происходят вооруженные конфликты.

14. Учитывая потребности укрепления международно-правовых основ защиты гражданского населения в ситуации внутренних вооруженных конфликтов, а также принятие региональной Кампальской конвенции о защите и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке 2009 г., можно предложить закрепление правового статуса и основ обращения с указанными лицами на универсальном уровне. Установление особого правового режима защиты таких лиц может быть основано на закреплении единых принципов обращения государств-участников с ними, вытекающих из Руководящих принципов ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны 1998 г. Главным вопросом формирования универсального правового механизма защиты внутренне перемещенных лиц является соотношение принципа осуществления суверенитета государств над своей территорией и населением и возможностью использования международной защиты в отношении указанных лиц.

15. Пробелом международно-правового регулирования предупреждения незаконной миграции остается отсутствие ее определения на универсальном уровне. Борьба с этим явлением составляет предмет региональных международных договоров и национального миграционного законодательства государств. Предупреждение незаконной миграции тесно связано с предотвращением организованных преступных деяний, составляющих понятие торговли людьми, что было предусмотрено Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. и двумя Протоколами к ней. Международно-правовые механизмы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми, которые заложены универсальными и региональными договорами, включают одновременно меры государств-участников по их пресечению и соблюдение общепризнанных стандартов в области прав и свобод человека по отношению к жертвам подобных деяний.

16. Действующие двусторонние международные договоры о реадмиссии имеют целью упрочить регулируемый характер межгосударственной миграции и закрепить определенные процедуры возвращения лиц в государства происхождения или транзита. В их содержании должны также учитываться международно-правовые запреты, связанные с коллективной необоснованной высылкой иностранцев и возвращением в страну, где лицо может подвергнуться опасности преследования. Для этого необходимо использовать действующие международно-правовые механизмы защиты таких специальных категорий, как беженцы и лица, ищущие убежище. Российская Федерация выступает активной стороной двусторонних соглашений о реадмиссии, что предполагает ее заинтересованность в принятии регионального договора по данным вопросам в рамках СНГ, который бы конкретизировал условия возвращения граждан в государства их гражданства и гарантии надлежащего обращения с ними.

17. Международно-правовой механизм реадмиссии заложил основы межрегионального сотрудничества государств по вопросам упорядочения миграции, которые закреплены, в том числе, в Соглашении между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о реадмиссии 2006 г. Другие типы межрегиональных договоров связаны с возвращением соотечественников на историческую родину (Испания и страны Латинской Америки). Взаимодействие региональных межгосударственных систем в сфере миграции должно привести к заключению различных многосторонних договоров, регулирующих межрегиональные передвижения индивидов. Помимо реализации реадмиссии, предметом таких договоров могли бы стать академические и научные обмены, высокопрофессиональные трудовые миграции и получение зарубежного образования. Указанная перспектива расширения предмета регулирования межрегиональных договоров государств в контексте процессов глобализации их миграционных потребностей и интересов получит свое закрепление в современной системе международного права.

Теоретическое и практическое значение диссертационного исследования. Положения и выводы, которые содержит данное диссертационное

исследование, могут быть использованы в теоретическом изучении правовых аспектов миграционного регулирования и в фундаментальном международно-правовом анализе соотношения общепризнанных стандартов прав человека, в частности, свободы передвижения, и суверенитета государств. Они могут быть положены в основу научной доктрины регулирования миграционных процессов и внешнеполитической стратегии Российской Федерации в сфере миграции, а также подготовке ряда практических мер, связанных с реализацией отдельных направлений, предусмотренных Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утверждена Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г.). Положения и выводы настоящего исследования могут способствовать деятельности МИД и МВД России в области подготовки и заключения межведомственных международных договоров и совершенствования нормативно-правовой базы Российской Федерации по вопросам миграции и прав человека, в частности, совершенствования федерального законодательства о статусе беженцев и вынужденных переселенцев, правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, миграционном учете, политическом и временном убежище, защите прав соотечественников, проживающих за рубежом, порядке выезда из Российской Федерации и въезда в нее.

Теоретические и практические основы действия международно-правовых механизмов регулирования миграции и рекомендации диссертанта могут быть использованы при разработке и чтении бакалаврских, магистерских и аспирантских учебных дисциплин, таких, как «Актуальные проблемы международного права», «Международное право прав человека», «Международно-правовое регулирование миграции» и «Право, применяемое при вооруженных конфликтах», а также в деятельности международных межправительственных организаций и для проведения курсов повышения квалификации практических работников соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации, о чем свидетельствуют соответствующие акты о внедрении.

Выводы данного диссертационного исследования основаны на практической деятельности диссертанта в качестве независимого эксперта Московского представительства Международной организации по миграции (с 2004 г.), директора научно-педагогического центра прав человека Российского государственного социального университета (2008–2010), правового координатора программ по миграции Российского Красного Креста (1997–2007), эксперта рабочей группы по подготовке концепции Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов в рамках Евразийского экономического пространства¹⁵, организованной Федеральной службой России по труду и занятости (2005).

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование выполнено, обсуждено и рекомендовано к защите кафедрой международного права Дипломатической академии МИД России. Основные положения и выводы диссертации отражены в публикациях автора, в число которых входит более 80 научных и учебно-методических трудов по теме исследования, опубликованных в отечественных и зарубежных изданиях. Среди них монография «Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации» (М., 2014; 28,75 п.л.), учебно-методические пособия «Миграционное право» (М., 2011; 12,75 п.л.), «Права человека в международном праве» (М., 2014; авторский вклад 4 п.л. / 8 п.л.), «Международное гуманитарное право» (М., 2008; 2,6 п.л.), «Право внешних сношений» (М., 2017; авторский вклад 6,7 п.л. / 13,4 п.л.) и учебник «Международное право» для вузов под редакцией С.А.Егорова (М., 2016; авторский вклад 1 п.л. / 53 п.л.), 18 научных статей в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК для публикации результатов диссертационных исследований, и более 65 научных статей, опубликованных в иных российских и зарубежных изданиях.

Отдельно стоит отметить выполненное автором научно-практическое пособие по предотвращению торговли людьми для сотрудников консульских

¹⁵ Частично результаты экспертной деятельности автора нашли изложение в: Ястребова А.Ю. Международно-правовые подходы к региональному регулированию миграции в СНГ и Едином экономическом пространстве // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2013. № 2 (12). С. 8–15.

учреждений (на русском и английском языках), инициированное Московским Бюро МОМ в ходе проведения обучающих семинаров и разработки информационно-справочных материалов для сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений (СПб., 2009, 3,2 п.л.).

Диссертантом разработан и внедрен в учебный процесс авторский спецкурс «Международно-правовое регулирование миграции» для магистрантов Дипломатической академии МИД России и учебная дисциплина «Миграционное право» для магистрантов кафедры государственно-правовых дисциплин Юридического института Московского городского педагогического университета при Правительстве г. Москвы. Основные теоретические положения диссертационного исследования были использованы автором при разработке рабочих программ и учебно-методической документации, прочтении лекций и проведении семинарских занятий по указанным учебным курсам.

Диссертантом подготовлены и представлены доклады, отражающие основное содержание диссертационного исследования, на следующих научно-практических конференциях и научных, учебных и методических семинарах, в том числе международных:

– круглый стол «Внутренний вооруженный конфликт и вопрос о признании участников конфликта». Москва, ФГБОУ ВО Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации; Российская ассоциация международного права, ноябрь 2017 г.;

– всероссийская научно-практическая конференция «Верность Конституции», посвященная 80-летию со дня рождения профессора Н.В.Витрука. Москва, ФГБОУ ВО Российский государственный университет правосудия, ноябрь 2017 г.;

– международный круглый стол «Миграция и конфликты: опыт ЕС и России». Казань, ФГАОУ ВО Казанский (Приволжский) федеральный университет, апрель 2017 г.;

– учебный семинар УВКБ ООН и Санкт-Петербургского отделения Российского Красного Креста по праву беженцев и миграционному праву для

преподавателей вузов. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургское отделение Российского Красного Креста; УВКБ ООН, апрель 2017 г.;

– X юбилейный Конвент Российской ассоциации международных исследований «25 лет внешней политике России». Москва, ФГАОУ ВО МГИМО (У) МИД Российской Федерации, декабрь 2016 г.;

– совместная конференция «Проблема торговли людьми как современная угроза безопасности личности и общества в Российской Федерации». Москва, Общественная Палата Российской Федерации; Московское представительство МОМ, октябрь 2016 г.;

– Интенсивный методический и научно-практический семинар по преподаванию права беженцев. Москва, ГОУ ВПО Российский университет дружбы народов; УВКБ ООН, апрель 2016 г.;

– IX Конвент Российской ассоциации международных исследований «Многосторонние институты и диалоговые форматы». Москва, ФГАОУ ВО МГИМО (У) МИД Российской Федерации, октябрь 2015 г.;

– Международный научно-практический форум «Конституция и суд в современном мире», посвященный 70-летию Победы в Великой Отечественной войне. Москва, ФГБОУ ВО Российской государственной академии правосудия, апрель 2015 г.;

– Международная конференция «Совершенствование и развитие национального законодательства на основе международных трудовых норм». Москва, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации; МОТ; МОМ, апрель 2014 г.;

– XII Ежегодная международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы современного международного права» (Блищенковские чтения). Москва, ГОУ ВПО Российский университет дружбы народов, апрель 2014 г.;

– Международная научно-практическая конференция «Миграционные процессы: тренды, вызовы, перспективы». Казань, ФГАОУ ВО Казанский (Приволжский) федеральный университет, март 2014 г.;

– III Конституционные чтения, посвященные 20-летию Конституции Российской Федерации «Конституционализм в теории и практике отечественной государственности: история и современность». Москва, ГОУ ВПО Российская академия правосудия, ноябрь 2013 г.;

– Международная научно-практическая конференция «Проблемы «супер»многообразия: иммигранты в России и Европейском Союзе». Казань, ФГАОУ ВО Казанский (Приволжский) федеральный университет, ноябрь 2013 г.;

– XI Ежегодная международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы современного международного права» (Блищенковские чтения). Москва, ГОУ ВПО Российский университет дружбы народов, апрель 2013 г.;

– IV Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения», проведенная в рамках Второй московской юридической недели. Москва, ГОУ ВПО Московская государственная юридическая академия имени О.Е.Кутафина, ноябрь 2012 г.;

– Межвузовская научная конференция памяти профессора Ф.М.Рудинского «Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика». Москва, ГОУ ВПО Московский городской педагогический университет, апрель 2012 г.

Структура диссертации обусловлена предметом, целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, подразделяющихся на восемь параграфов и три подпараграфа, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Глава 1. Основы международно-правового регулирования миграции и особенности их применения в современных условиях

1.1. Особенности международно-правового регулирования в сфере миграции: существующие доктрины и практика. Миграционные правоотношения в системе международного и национального права

Междисциплинарная направленность исследований в сфере миграции играет свою позитивную роль в совокупном научном понимании ее факторов, значения и особенностей международно-правового сотрудничества государств по вопросам регламентации передвижений людей. Создание международно-правовой доктрины наиболее приемлемых механизмов регулирования таких передвижений сегодня особенно актуально. Особенность настоящего исследования состоит также в комплексном анализе форм имплементации международно-правовых норм в действующем законодательстве Российской Федерации применительно к миграции.

Процессы миграции привлекают к себе внимание исследователей, представляющих различные отрасли современной науки: социологию, психологию, экономику, историю, философию, демографию, географию, политологию. На наш взгляд, только юриспруденция может предложить ответы на вызовы миграции с тем, чтобы обеспечить одно из важнейших субъективных прав индивида, связанное со свободой передвижения. Это, с позиций международного права, логично сочетается с суверенным правом каждого государства допускать на свою территорию дифференцированные категории мигрантов. Говоря о принципах обращения с иностранными гражданами, Е.Б.Ганюшкина указывает, что часть из них «до сих пор не облечена в письменные формулировки, основывается на самом факте наличия государственного суверенитета и подтверждается единообразной практикой государств. <...> Представители отечественной науки международного права считают одним из важнейших принципов обращения с иностранцами право каждого государства законодательным путем регулировать условия въезда

иностранцев на свою территорию и пребывание там»¹⁶. На наш взгляд, международно-правовое регулирование миграции связано, прежде всего, с приемом государствами дифференцированных групп иностранных граждан и лиц без гражданства на своей территории как самостоятельного и суверенного права каждого из них и одновременно как формы реализации их обязательств по действующим договорам о вынужденном и добровольном передвижении. Т.А.Прудникова, обращаясь к общепризнанным принципам и нормам международного права, утверждает, что они обязывают государства не только соблюдать права и свободы субъектов миграционной сферы, но и «принимать стандарты для их обеспечения»¹⁷. По ее мнению, «международно-правовой механизм регулирования миграционных процессов включает в себя деятельность органов государственной власти по реализации ими полномочий в рассматриваемой сфере»¹⁸. Мы, со своей стороны, признаем значимость национального законодательства и правовой практики в сфере миграции в контексте выполнения государствами-участниками своих международно-правовых обязательств, но считаем их вспомогательным элементом к действующим механизмам международно-правового регулирования, о чем будет сказано ниже.

Являясь предметом длительного периода сотрудничества государств, миграция одновременно представляет собой глобальное явление. При регулировании миграции интересы отдельных государств дополняются деятельностью межгосударственных универсальных и региональных объединений. Международно-правовые механизмы регулирования миграции еще не получили детального рассмотрения в правовой науке, что во многом связано с отсутствием анализа их содержания, роли специальных принципов регулирования миграции и унифицированной классификации типов миграции. А.Н.Жеребцов справедливо отмечает: «Актуализация проблем миграции населения для правовой науки характеризуется потребностями правового регулирования и охраны общественных

¹⁶ Ганюшкина Е.Б. Условия въезда иностранцев на территорию государства // Право: журн. Высш. шк. экономики. 2010. № 4. С. 72–73.

¹⁷ Прудникова Т.А. Указ. соч. С. 34–35.

¹⁸ Там же. С. 35.

отношений, возникающих в сфере территориального перемещения населения. Решение существующих проблем миграции населения является необходимой потребностью развития общества и государства, его социальной ориентированности»¹⁹. Л.В.Андриченко указывает, что «на сегодняшний день в юридической литературе практически не встретишь работ, посвященных вопросам правового регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество. ... Между тем, эффективность управления миграционными процессами во многом обусловлена правильным подбором правовых механизмов, обеспечивающих включенность мигрантов в повседневную жизнь принимающего их общества, свободную реализацию предоставленных им прав человека»²⁰. Ю.В.Рощин определяет формирование толерантности гражданского общества к мигрантам как двусторонний процесс и отмечает, что «без создания эффективного механизма решения проблем в сфере этнокультурной интеграции мигрантов проблема межэтнического противостояния местного общества мигрантам будет еще более обостряться и приводить к серьезным межэтническим конфликтам»²¹. Ю.Н.Малеев замечает, анализируя сущность нормативного закрепления обязанностей граждан по отношению к своему государству и иностранных граждан по отношению к государства пребывания: «Необходимым компонентом оптимального взаимодействия государства, права и личности выступают юридические обязанности, без которых невозможны ни сбалансированная правовая система, ни эффективное правовое регулирование, ни четкий правопорядок»²². Таким образом, сегодня одним из приоритетов международно-правового регулирования миграции можно с уверенностью назвать регламентацию основ юридического статуса различных категорий мигрантов,

¹⁹ Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: (комплексный анализ теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2009. С. 3.

²⁰ Андриченко Л.В. Правовое регулирование адаптации и интеграции иммигрантов в России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10 (16). С. 152–153.

²¹ Рощин Ю.В. Проблемы этнокультурной интеграции мигрантов в контексте миграционной политики // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: сб. науч. ст. / под общ. ред. К.О.Ромадановского, М.Л.Тюркина. М.: ФМС, 2009. С. 230.

²² Малеев Ю.Н. К вопросу о Международном пакте об обязанностях человека // Московский журнал международного права. 2014. № 3 (95). С. 80.

которая находит свое выражение в закреплении их прав и обязанностей, а также в предоставлении им определенных гарантий государством приема. Представляется, что мы должны прежде всего связывать данные основы с вынужденным и добровольным типами миграции, так как они имеют совершенно разные формы регламентации.

Трагические события, связанные с серией террористических актов, произошедших во Франции, Бельгии, Великобритании, Германии, Швеции, Испании, Финляндии в 2015–2017 гг., с новой силой возродили в гражданском обществе ряда европейских государств дискуссию об усилении иммиграционного и полицейского контроля за въездом и пребыванием иностранных граждан. Неконтролируемый приток вынужденных мигрантов из стран Африки и Ближнего Востока, вызванный событиями политических переворотов и вооруженных конфликтов, заставляет государства-члены ЕС искать новые формы консолидации по оказанию им приема и одновременно предупреждению угроз международного терроризма. Пока результаты этой консолидации незначительны: они связаны с укреплением внешних границ ЕС и использованием действующих международных договоров о возвращении мигрантов в государства первого въезда или транзита.

Саммит Европейского Совета, прошедший в марте 2016 г., показал неготовность государств-членов ЕС к обеспечению приема вынужденных мигрантов в условиях массового притока. Географическая близость Греции и Турции к морским путям въезда, которые используются перевозчиками мигрантов, стала причиной широкой дискуссии ЕС о пресечении незаконного проникновения, учреждении специального финансового фонда для беженцев из Сирии и перераспределении миграционного бремени на индивидуальной основе. Тем не менее, общие обязательства ЕС, территория которого представляет собой единое пространство для передвижения мигрантов, не были озвучены в комментариях Председателя Европейского Совета Д.Туска в рамках проведения указанного саммита²³.

²³ Remarks by President Donald Tusk after the meeting of the EU heads of state or government with Turkey. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07/tusk-remarks-eu-turkey-meeting/> (Date of access: 10 November 2017).

Российская Федерация в условиях общего миграционного вызова не может оставаться в стороне от гуманитарных аспектов приема лиц, чья жизнь или физическая безопасность находится под угрозой в случае возвращения в страну происхождения. Проблемы, связанные с пребыванием и обустройством граждан Украины, которые активно покидали территорию Донецкой и Луганской республик вследствие усиления вооруженного конфликта в Украине в 2014–2015 гг., сегодня решаются исключительно Российской Федерацией на федеральном и региональном уровне. Другие государства-участники универсальной Конвенции о статусе беженцев 1951 г., являющиеся сопредельными с Украиной странами (Польша, Венгрия, Словакия), не ставили перед собой целью реализацию принципа разделения общего бремени (*Burden-Sharing*), который заложен указанным международным договором.

На наш взгляд, критериями оценки современной вынужденной миграции в ближайшей перспективе будет ее долгосрочность и массовый характер. Очевидно, что беженцам и лицам, ищущим убежище, прибывающим из Сирии, Ирака, Афганистана, Ливии, Украины, Эфиопии, Эритреи, Сомали и ряда других, крайне нестабильных государств, необходимо длительное пребывание на территории принимающих стран. Для них неприменимы программы добровольной репатриации или временной экономической поддержки для возвращения. Так, государства-члены ЕС, исходя из вышеуказанного принципа разделения бремени, уже предлагали своим новым партнерам по ЕС принять на постоянной основе вынужденных мигрантов из Африки и Ближнего Востока. Кабинетом министров Латвии в августе 2015 г. было принято решение о приеме 250 африканских беженцев, что породило масштабные акции коалиции националистических объединений, увидевших угрозу нового притока незаконной миграции. Всего же в течение двух лет «старые» государства-члены ЕС планировали распределить таким образом около 60 тыс. беженцев²⁴. На наш взгляд, существующие в ЕС миграционные проблемы могут быть преодолены только в рамках сотрудничества

²⁴ В Латвии митингуют против притока мигрантов. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2648943&cid=9> (дата обращения: 10.11.2017).

всех государств-членов, когда процедуры признания правового статуса будут осуществляться странами первого приема, а распределение вынужденных мигрантов станет производиться на пропорциональной основе, с тем, чтобы не допустить их массового скопления на территории таких традиционных государств приема, как Германия и Франция.

Представляется необходимым отдельно остановиться на возможностях сотрудничества государств в защите лиц, перемещенных в результате вооруженных конфликтов внутри своего государства или за его пределы, борьбе с незаконной миграцией и предупреждении торговли людьми. О международно-правовых механизмах такого сотрудничества будут показаны ниже.

Что касается добровольной миграции, то универсальный международно-правовой статус трудящихся-мигрантов определяет стандарты обращения государств приема с иностранными гражданами или апатридами, которые занимаются оплачиваемой трудовой деятельностью. Права, свободы, обязанности и гарантии трудящихся-мигрантов, составляющие основы указанного статуса, используются при регулировании трудовой миграции в рамках международных экономических организаций регионального (субрегионального) уровня, таких, как ЕАЭС, ЕС, ОАГ, МЕРКОСУР. Намечаются новые совместные подходы государств-участников к высокопрофессиональным иностранным работникам, предполагающие преференциальный режим пребывания и ускоренную интеграцию этих лиц в принимающей стране.

Помимо этого, стоит выделить такие виды добровольной миграции, требующие специального международно-правового регулирования, как воссоединение семей, научные и образовательные передвижения и возвращение соотечественников на историческую родину. Частично эти виды миграции регламентируются двусторонними договорами заинтересованных государств и национальным миграционным законодательством. В любом случае, механизмы международно-правового регулирования добровольной миграции предполагают тесное сотрудничество государств происхождения и приема таких лиц по поводу обеспечения их законного въезда и пребывания. Стоит отметить, что в рамках

добровольной миграции может иметь место выезд лица из государства происхождения как с целью временного пребывания (возвратные миграции), так и с целью обретения постоянного места жительства.

Правоведы-международники выделяют три основные модели миграционной политики государств, связанные с адаптацией прибывающих иностранных граждан. К их числу относятся: модель «приезжего рабочего», предполагающая временное пребывание; мультикультурализм, при котором мигранты рассматриваются как будущие постоянные жители; ассимиляция, когда прибывающие иностранные граждане должны влиться в существующий уклад принимающего их общества как «заключившие контракт с государством»²⁵. Существует также мнение о том, что «миграционные процессы в условиях глобализации становятся также причиной исчезновения языка, культуры, традиции коренного народа. Культурное или этническое происхождение теряет свою первичность в определении нации»²⁶.

В указанном контексте международно-правовое регулирование миграции должно быть ориентировано на те новации и перспективы, которые намечаются в межгосударственных отношениях. Система международного права способна дать ответ на позитивные и негативные вызовы современной миграции через различную структуру своих норм, прибегая к диспозициям, когда речь идет о регулярных и контролируемых передвижениях, и используя запреты по отношению к незаконной миграции. Приступая к анализу деятельности государств и межправительственных организаций в сфере миграции, необходимо изучить международно-правовые механизмы ее регулирования на универсальном и региональном уровне.

Миграция в качестве актуального предмета международного сотрудничества диктует необходимость унифицированных подходов. Свобода передвижения за пределы собственного государства выступает универсальным

²⁵ Трудовая миграция в глобальном мире: актуальные вопросы и локальные ответы / О.А.Беглова, С.А.Белов, А.С.Карцев, Ю.В.Мишальченко // Евразийский юридический журнал. 2012. № 10 (53). С. 24–25.

²⁶ Исмаилова Г. Миграционный процесс как центробежный фактор в условиях глобализации // Приоритеты укрепления государственно-правового развития России в условиях глобализации: сб. науч. ст. / науч. ред. Н.А.Фролова; Дип. академия МИД России. М., 2012. С. 63.

международно-правовым стандартом, закрепленным в содержании Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (ч. 2 ст. 13)²⁷ и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (ч. 2 ст. 12)²⁸, ограничивается государственным суверенитетом стран приема. Представляется, что сегодня нужно говорить о субъективном праве индивида на миграцию. В то же время любое пересечение международных границ имеет назначением территорию определенного государства, и въезжающий индивид находится под его юрисдикцией. Национально-правовые системы регулирования миграции и формы межгосударственного сотрудничества в данной области взаимно влияют друг на друга. Поэтому в данном исследовании произведен анализ действующих правовых институтов миграции как с точки зрения приоритетов международного сообщества, так и с позиций обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В современном международном праве сегодня одновременно действуют такие тенденции, как сохранение универсальных подходов и усиление регионального и субрегионального правотворчества в рамках соответствующих объединений государств. Изучая эти тенденции, Ю.Н.Малеев обращает внимание на тот факт, что «национальные границы утрачивают свое традиционное значение, а формирующийся и укрепляющийся региональный (и специальный) институционный механизм идет на смену абсолютному государственному суверенитету или, хотя бы по необходимости (в общих интересах), ограничивает его. Соответственно формирующиеся региональные институционные пространства (организации) уже в состоянии взаимодействовать друг с другом и с отдельными государствами (как участниками, так и не участниками объединения)²⁹. Вопрос о возможности влияния государств на упорядочение миграционных потоков подтверждает значение новых правовых подходов к

²⁷ Декларация принята на третьей сессии ГА ООН резолюцией 217А (III) от 10 декабря 1948 г., ее текст приводится по: Российская газета. 1995. 5 апр. (№ 67).

²⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

²⁹ Малеев Ю.Н. Новое международное право? // Россия и пути решения современных международно-правовых вопросов: сборник материалов науч.-практ. конф., посвящ. 60-летию кафедры междунар. права МГИМО (У) МИД России / под ред. А.Н.Вылегжанина. М.: МГИМО, 2010. С. 177.

взаимодействию региональных и субрегиональных систем регулирования. В то же время универсальные международно-правовые основы воздействия на процессы передвижения становятся частью глобального мирового порядка.

Я.Н.Пилинский замечает, что «миграция – неотъемлемая, постоянная и чрезвычайно важная составляющая развития человечества. <...> Связь миграции и безопасности... нуждается в новом, не эмпирическом, а рациональном осмыслении, ведь неконтролируемые и не до конца понятные общественные процессы скрывают значительные вызовы и опасности и для отдельного общества, и для планеты в целом»³⁰. В то же время Н.Н.Емельянова определяет международную безопасность в качестве «устойчивого и ненасильственного миропорядка, основанного на международном праве, характеризующегося наличием благоприятных условий для свободного развития государств, обеспечения в полном объеме прав и свобод человека, стремлением к высокому уровню жизни людей»³¹. Отсюда следует, что процессы миграции могут выступать и как глобальный вызов межгосударственному сообществу, и как средство оптимального взаимодействия государств и повышения благосостояния индивидов. Такие противоположные тенденции присущи и самой универсализации, при которой международная интеграция сопровождается установлением политических, финансовых и социальных границ, обособляющих отдельные группы стран. Р.В.Асриев считает такие действия «своеобразной реакцией на то, что национальные границы в результате глобализации и интеграции становятся все более прозрачными» и «это делает государства уязвимыми» в ряде областей³².

Представляется, что угрозой мировому порядку выступает незаконная миграция, сопровождающаяся такими явлениями, как сокрытие мигрантами реальных целей въезда или тайное пересечение международных границ, нелегальное пребывание иностранных граждан, организованные преступные

³⁰ Пилинский Я.Н. Миграционные процессы в современном мире: уроки для Украины // Вестник Института Кеннана в России. М., 2007. Вып. 12. С. 93–94.

³¹ Емельянова Н.Н. Эволюция концепции «международная безопасность» в международном праве // Международное право. 2011. № 1/2 (45/46). С. 75.

³² Асриев Р.В. Глобализация международных отношений и экстерриториальные политические конфликты // Международные отношения в начале XXI века: материалы ежегод. конф. молодых ученых. М.: Дип. академия МИД России, 2010. С. 146.

деяния, связанные с торговлей людьми и эксплуатацией трудовой занятости иностранных граждан. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента № 683 от 31 декабря 2015 г.³³, относит к числу угроз государственной и общественной безопасности России деятельность преступных организаций и группировок по организации незаконной миграции и торговли людьми (п. 43)³⁴. Позитивными факторами миграции выступают повышение социально-экономических стандартов для привлечения зарубежной рабочей силы и получение реальной отдачи от ее использования, благоприятное влияние иммиграции на национальную демографию, стирание расовых и национальных предрассудков, гуманитарный подход к жертвам вооруженных конфликтов и универсализация стандартов прав человека. Международно-правовые институты миграции являются действенными, если они обеспечивают оптимальный баланс между позитивным регулированием передвижения индивидов и предупреждением нежелательных для государств последствий.

К подобному балансу стремится национальное иммиграционное законодательство ряда активно развивающихся стран. Так, ученые-правоведы отмечают особенности регулирования внешней миграции в КНР, состоящие в том, что «на фоне широкомасштабной экспансии за рубеж избыточной (и сравнительно дешевой) китайской рабочей силы в самом Китае... с одной стороны, наблюдается активное привлечение из-за границы высококвалифицированных специалистов для использования их в разных сферах науки, техники, производства, с другой – ведется строгая борьба с незаконной миграцией, жестко пресекаются малейшие попытки увеличить народонаселение Китая за счет несанкционированного въезда в него нежелательных мигрантов»³⁵.

Западноевропейские специалисты выдвигают тезис, что миграция делает

³³ СЗ РФ. 4 янв. 2016. № 1 (ч. II), ст. 212.

³⁴ О соотношении национальных интересов и национальной безопасности государств см.: Балашова Т.Н. Конституционно-правовые проблемы формирования миграционной политики. СПб., 2011. С. 95–119.

³⁵ Чанхай Л., Коробеев А.И. Особенности миграционной политики современного Китая [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2010. № 9. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

более прозрачными и реальными национальные системы защиты прав человека в государстве исхода. Чем они более совершенны, тем меньше эмиграционных намерений проявляют граждане данного государства. П.Х.Шук отмечает: «Подходя фундаментально, юриспруденция определяет права индивидов на собственность и экономическую деятельность, на участие в политической жизни, на физическую безопасность, на религиозную и культурную идентичность и на семейные связи. Содержание и конфигурация этих экстра-иммиграционных прав помогает структурировать набор возможностей, которыми люди обладают в своей стране. Чем выше уровень таких возможностей, тем меньше цифры эмиграции из нее»³⁶. Осада вынужденными мигрантами из стран Африки и Ближнего Востока полицейских кордонов на границах Греции и Македонии с целью проникнуть в более благополучные государства-члены ЕС говорит о неспособности стран их происхождения обеспечить для своего населения хотя бы минимальный уровень безопасного существования. Представители средств массовой информации, которые берут интервью, находясь в общем потоке таких мигрантов, определяют их существование на родине как перманентное состояние угрозы жизни³⁷.

Взаимодействие международно-правового и национально-правового регулирования миграции основано на строгом выполнении государствами приема своих обязательств и различных формах их имплементации во внутреннее право. Межгосударственная миграция как глобальное явление сегодня требует усиления поиска оптимальных решений по ее регулированию. К настоящему моменту можно выделить отдельные актуальные аспекты международно-правового регулирования миграции. К ним относится соотношение международных обязательств государств и их национального миграционного законодательства; использование классических основ международно-правовой защиты беженцев на универсальном уровне и их соответствие современным реалиям; формирование

³⁶ Schuck P.H. Law and the Study of Migration // Migration Theory: Talking across Disciplines. 3rd ed. New York; London: Routledge, 2000. P. 189.

³⁷ Мигранты штурмуют полицейские кордоны на границе Греции и Македонии, пытаются прорваться в Европу. URL: <http://www.1tv.ru/news/print/290605> (дата обращения: 22.08.2015).

перечня профессиональных прав трудящихся-мигрантов в рамках применения национального режима; существование не урегулированных в международном праве форм вынужденной и добровольной миграции; наличие новых тенденций и подходов в региональной регламентации миграции. Наконец, представляется необходимым, с теоретической точки зрения, уточнить суть механизмов международно-правового регулирования миграции и определить их составные элементы.

Е.С.Алисиевич справедливо ставит вопрос о формировании в международном праве понятия «уязвимые группы», указывая, что «между уязвимостью и нарушениями прав человека существует прямая причинно-следственная связь» и что действующих норм международных договоров, связанных с констатацией факта уязвимости, недостаточно³⁸. Действительно, если в международном праве середине прошлого века к уязвимым группам относились, в том числе, беженцы, лица, ищущих убежище, или перемещенные вследствие межгосударственных вооруженных конфликтов, то сегодня и трудящиеся-мигранты, и экологические переселенцы, и внутренне перемещенные лица вполне могут пополнить эту категорию. Основанием для этого служат риски, которым они подвержены вследствие передвижения и которые затрудняют применение в отношении многих мигрантов универсальных стандартов прав человека в принципе.

Данное исследование не ставит задачей изучение всех возможных видов межгосударственного передвижения людей. Предметом анализа выступают существующие международно-правовые средства регулирования миграции и воздействия на ее последствия. Говоря об особенностях правовых подходов к этим процессам, И.В.Плюгина отмечает: «При нормативном закреплении классификации невозможно отразить все теоретически и практически существующие категории мигрантов, важны лишь те категории мигрантов, для которых предполагается установить специальный правовой статус. <...>

³⁸ Алисиевич Е.С. К вопросу об определении понятия «уязвимые группы» в международном праве прав человека // Евразийский юридический журнал. 2013. № 1 (56). С. 31.

Представляется, что в основе нормативно закреплённой классификации должно быть деление мигрантов на категории по территориальному признаку: перемещающихся через государственную границу (международных) и перемещающихся внутри государства (внутренних)»³⁹. Следует дополнить, что и внутренняя вынужденная миграция в современном международном праве становится предметом регулирования, если государство, где она имеет место:

1) само не в состоянии решить этой проблемы в соответствии с принципом уважения и соблюдения основных прав и свобод человека;

2) обращается к универсальным или региональным международным организациям (специализированным учреждениям) с просьбой о содействии.

Необходимо остановиться на особенностях регулирования вынужденной и добровольной миграции, так как, на наш взгляд, именно характер передвижения индивидов определяет международно-правовые подходы к их правовому статусу.

Если говорить о классификации видов внешней миграции, то Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ⁴⁰ выделены, в зависимости от целей въезда и пребывания иностранного гражданина, такие типы виз, как дипломатическая, служебная, обыкновенная, транзитная и виза для временно проживающих лиц (ст. 25.1). Обыкновенные визы подразделяются на частные, деловые, туристические, учебные, рабочие, гуманитарные и визы для въезда в Российскую Федерацию с целями получения на ее территории убежища либо приема в гражданство Российской Федерации (ст. 25.6)⁴¹. В содержании Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. обозначены такие типы миграции, как академическая и образовательная (учебная), временная (краткосрочная или долгосрочная) и на постоянное место жительства, трудовая и сезонная (п. 5). Таким образом, четкого разграничения

³⁹ Плюгина И.В. Понятие мигранта и основные категории мигрантов [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2007. № 8. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁴⁰ СЗ РФ. 19 авг. 1996. № 34, ст. 4029. Ст. 25.1 приводится в редакции Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 522-ФЗ (Там же. 5 янв. 2015. № 1 (ч. I), ст. 75).

⁴¹ Ст. 25.6 ФЗ № 114-ФЗ приводится в редакции Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ. (Там же. 11 июля 2016. № 28, ст. 4558).

вынужденных и добровольных типов международной миграции российское законодательство не предусматривает.

В докладе Глобальной комиссии по международной миграции это явление определено в качестве «перемещения людей, социальное, культурное и этническое происхождение и характеристики которых отличаются от большинства, проживающего в том обществе, к которому они присоединяются»⁴². Очевидно, что данное определение должно быть дополнено указанием на причины указанного перемещения. Международно-правовое регулирование миграции основано на ее причинах; различные подходы применяются государствами-участниками при вынужденном перемещении и добровольном передвижении индивидов. Здесь и далее мы будем пользоваться термином «вынужденные мигранты», который, как было показано выше, включает, помимо обозначенных в международном праве беженцев и лиц, ищущих убежище, другие категории индивидов, покидающих свое государство по недобровольным мотивам. Одновременно термин «добровольные мигранты», на наш взгляд, должен быть применен к лицам, которые покидают государство происхождения на временной или постоянной основе без какого-либо принуждения с целью трудоустройства, воссоединения семьи, обучения, изменения места жительства по личным причинам, возвращения на историческую родину и другим мотивам.

Сегодня в российской науке международного права развивается концепция регионального регулирования, обусловленная особыми миграционными приоритетами государств-участников СНГ и ЕАЭС и определенными возможностями интеграции в указанных рамках. При этом участие Российской Федерации в миграционных процессах представляет особый интерес для изучения в силу того, что она продолжает оставаться доминирующим по приему мигрантов государством данного региона. Основными государствами происхождения внешней миграции на ее территорию являются Киргизия, Таджикистан, Узбекистан, Казахстан, Армения, Азербайджан, Молдова, Украина и Беларусь.

⁴² Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности: доклад Глобальной комиссии по международной миграции, октябрь 2005 г.: пер. с англ. М., 2006. С. 45.

Преобладающим типом международной миграции выступают временные трудовые передвижения⁴³.

Российская Федерация осуществляет прием и вынужденных, и добровольных мигрантов на своей территории. Исследователи-социологи указывают, что международная миграция для России «стала привычным фактом повседневности и в то же время породила множество реальных или мнимых проблем, глубоко затрагивающих области экономики, политики и, по существу, все сферы социальной жизни»⁴⁴. Для подтверждения этого тезиса достаточно обратиться к статистическим данным ООН, согласно которым Российская Федерация занимает второе место в мире по приему мигрантов; их численность только в 2015 г. составила 12 млн человек (такой же показатель у Германии, на первом месте находятся США с показателем 47 млн человек)⁴⁵. Ученые-социологи, отмечая миграцию как «важнейший стратегический фактор» для Российской Федерации, считают, что «проблема России в период до 2030 г. не в том, чтобы обеспечить приток мигрантов, а в том, чтобы урегулировать правовое положение значительной их части и обеспечить доброжелательное отношение к ним со стороны принимающего общества»⁴⁶.

Правовое регулирование миграции на внутригосударственном уровне носит комплексный характер. Конституционно-правовые основы регламентации миграции в Российской Федерации включают право индивида на свободу передвижения (ст. 27 Конституции Российской Федерации) и право искать и получать политическое убежище, в соответствии с общепризнанными нормами международного права, на ее территории (ч. 1 ст. 63 Конституции РФ). Т.А.Жадяева замечает, что «инициативные передвижения населения могут осуществляться как по территории Российской Федерации (внутренние

⁴³ Население России, 2010–2011: Восемнадцатый-девятнадцатый ежегод. демогр. доклад / отв. ред. А.Г.Вишневский. М.: НИУ ВШЭ, 2013. С. 483–489.

⁴⁴ Зайончковская Ж., Мкртчян Н., Тюрюканова Е. Россия перед вызовами иммиграции // Постсоветские трансформации: отражение в миграциях / под ред. Ж.А.Зайончковской, Г.С.Витковской; Центр миграционных исследований; Ин-т н/х прогнозирования РАН. М., 2009. С. 9.

⁴⁵ International Migration Report, 2015: Highlights / Department of Economic and Social Affairs. ST/ESA/SER.A/375. New York: UN, 2016. P. 1.

⁴⁶ Население России, 2012: Двадцатый ежегод. демогр. доклад / отв. ред. А.Г.Вишневский. М.: НИУ ВШЭ, 2014. С. 380.

миграции), так и с пересечением ее границ (внешние миграции), имея при этом различное правовое регулирование», и при этом «реализация права свободно покидать свою страну и беспрепятственно возвращаться обратно связана с разрешительным правовым режимом»⁴⁷. Действительно, конституционно-правовые и административно-правовые формы регулирования внутренней добровольной миграции принципиально отличаются от международно-правовых подходов к передвижениям людей, выходящим за пределы отдельно взятых стран.

Участие Российской Федерации в мировом миграционном процессе и международно-правовых механизмах регулирования статуса беженцев, вынужденных переселенцев и трудящихся-мигрантов повлияли на формирование национального миграционного законодательства и практики приема. Как справедливо указывает А.М.Барнашев, «в процессе приведения своего законодательства в соответствие с нормами общего международного права каждое государство устанавливает, каким образом, в какие сроки и в каком объеме будут осуществляться принятые им на себя конкретные обязательства в сфере прав человека, наделяет соответствующим полномочиями государственные органы и определяет круг должностных лиц, ответственных за это»⁴⁸. А.А.Моисеев замечает, что «государственный суверенитет действительно не означает неограниченной свободы действий государства не только в связи с углублением интеграции, но также и потому, что, преследуя свои национальные интересы, государства добровольно соглашаются ограничивать свои права посредством международных договоров постольку, поскольку это им выгодно»⁴⁹. О.И.Тиунов определяет, что «в условиях глобализации фактор взаимозависимости государств многократно возрастает, что требует повышения качества и эффективности исполнения государственных функций и отражается на

⁴⁷ Жадаева Т.А. Реализация права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саранск, 2006. С. 15. О реализации права индивида на свободу передвижения см. также: Алешкова И.А. Право на свободу передвижения: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02. М., 2005.

⁴⁸ Барнашев А.М. Современные интеграционные процессы и проблемы взаимодействия норм международного и национального права // Международно-правовые стандарты в конституционном праве: сб. науч. тр. Ч. I. М.: РАП; ИНИОН РАН, 2006. С. 20–21.

⁴⁹ Моисеев А.А. Тенденции развития суверенитета государств // Международное право: Вестник Дипломатической академии МИД России. М., 2010. С. 45.

взаимодействии суверенитета и международного права. В то же время велика роль международного права в обеспечении суверенных прав государства. В связи с этим распространенные ранее взгляды об ограничении суверенитета любым международным договором не получают подтверждения в практике государств»⁵⁰.

Отмечая наличие новых тенденций в региональном воздействии на процессы миграции, происходящие на пространстве СНГ, эксперты указывают, что для сегодняшних межгосударственных отношений «характерно доминирование страны-получателя, формирующей свою миграционную политику и «правила игры» по собственному усмотрению... В то же время очевидно, что в современном взаимосвязанном мире такой порядок не может долго продолжаться; миграционная политика стран должна перешагнуть национальные амбиции и вместе с ними национальные границы»⁵¹. С одной стороны, стоит согласиться с тем, что региональная миграционная политика не может определяться исключительно государствами-получателями. С другой стороны, полноценный обмен трудовой, академической или образовательной миграцией мог бы заложить новые международно-правовые основы межгосударственного сотрудничества, что особенно актуально сейчас для Российской Федерации.

В настоящий момент на постсоветском пространстве проявляются новые факторы, влияющие на процессы миграции, такие, как потенциал Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и преференциальное использование трудовой занятости граждан государств-участников этого объединения. Одновременно российские исследователи отмечают значительное понижение образовательного уровня трудовых мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию, так как сейчас их массу составляют «выходцы из небольших сел и городов, в то время как в 90-е годы это были жители крупных городов и столиц союзных государств. 20% из них – люди в возрасте 18–25 лет. Они не посещали советские школы и многие

⁵⁰ Тиунов О.И. Международное право и правовые позиции Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2011. № 10. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁵¹ Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф. Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше. М., 2011. С. 27. (Серия специальных докладов).

из них не знают русского языка, норм общения и правил проживания в стране»⁵². В таких условиях необходимо дополнительно создавать правовые механизмы адаптации мигрантов к окружающему социуму, в которых сочетаются профессиональные права, вытекающие из трудовой занятости, и права на минимальное образование и изучение иностранного языка и культуры.

Международно-правовое регулирование передвижений индивидов является такой сферой совместной деятельности государств, где отчетливо проявляются тенденции универсализации и регионализации. Происходящие в современном мире интеграционные процессы, которыми обусловлены указанные передвижения, требуют применения гуманитарных подходов в международно-правовых механизмах регулирования миграции. Е.В.Тюрюканова уточняет, что «новый миграционный менеджмент должен стать не только гораздо более интеллектуальным, технологичным и взвешенным, чем теперешний, но и более гуманным и уважающим права человека»⁵³. Право человека на свободу передвижения⁵⁴ ограничено правом принимающего государства на создание собственных условий и правил иммиграции. Ю.В.Куракина в связи с этим отмечает, что «человек, находясь на территории государства в статусе иностранца, обладает набором прав гражданина своей страны, с некоторыми изъятиями, и набором прав гражданина страны пребывания... Все остальные статусы, связанные с пребыванием за пределами страны, – трудящийся-мигрант, беженец и т.д., – также не лишают человека определенного набора прав граждан страны пребывания»⁵⁵.

А.И.Кривенький предлагает рассмотреть права мигрантов в контексте международного частного права и в связи с этим указывает: «Особое значение имеет защита прав иностранцев, апатридов и бипатридов, политических

⁵² Антоненко Т. Ретроспектива миграционной политики России: 200 лет в пути // Миграция XXI век. 2012. № 3 (12), май–июнь. С. 30.

⁵³ Тюрюканова Е.В. Трудовые мигранты в Москве: «второе» общество // Вестник Института Кеннана в России. М., 2008. Вып. 14. С. 27.

⁵⁴ Об эволюции права на свободу передвижения подробно см.: Колев Г.В. Международная вынужденная миграция и пути ее регулирования (вторая половина XX столетия): дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.03. М., 2004.

⁵⁵ Куракина Ю.В. Права человека и права гражданина: к вопросу об экстерриториальности явлений // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2012. №. 2 (10). С. 23.

беженцев и трудовых мигрантов – реальных субъектов международночастного права как физических лиц. Этим категориям лиц посвящено немало международно-правовых актов, нормы которых находят широкое применение в МЧП и в сочетании с нормами национального права наиболее полно и справедливо защищают не только их экономические, но также социальные и личные права»⁵⁶. В качестве одного из таких международно-правовых актов, повлиявших на закрепление прав мигрантов, можно привести Декларацию ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, утвержденную резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/144 от 13 декабря 1985 г.⁵⁷ и имеющую рекомендательный характер.

Применяя обозначенные концептуальные подходы к основным институтам миграции, можно утверждать, что право государства выражается здесь в установлении совокупности миграционных норм и осуществляющих их исполнение органов. Одновременно право индивида находит свое выражение в системе определения правового статуса мигрантов и их гарантий в государстве пребывания⁵⁸.

Сегодня концепция реализации естественных прав человека включает еще и такой элемент, как влияние гражданского общества на их состояние. М.П.Фомиченко считает, что право индивида является «одной из главных ценностей человеческого бытия, и в качестве таковой она должна выступать измерителем всех процессов, происходящих в обществе, ибо нарушение естественных прирожденных прав человека деформирует нормальное развитие общества, дегуманизирует его. Вот почему трудно переоценить значимость принципа «человеческое измерение», выработанного международным

⁵⁶ Кривенький А.И. Взаимоотношение прав человека и международного частного права // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы межвуз. науч. конф. памяти Ф.М.Рудинского. (Москва, МГПУ, 26 апреля 2012 г.) М.: 2012. С. 114.

⁵⁷ Текст Декларации ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 г. приводится по: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/not_nationals_rights.shtml (дата обращения: 10.11.2017).

⁵⁸ Подробнее об этом см.: Мишунина А.А. Система правового регулирования миграционных процессов в федеративном государстве: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Тюмень, 2009.

сообществом в последней четверти XX в. ...»⁵⁹. Как известно, право каждого индивида, связанное с защитой жизни, безопасности и семьи, относится к группе естественных прав. Право человека искать убежище, чтобы получить такую защиту, может быть отнесено к политическим правам, и, тем не менее, его основу составляет наличие природных свобод лица, гарантируемых тем или иным государством. Указанный гуманитарный подход должен быть реализован как содержание международно-правовых обязательств государства приема. Но он сложно осуществляется на практике, если по отношению к вынужденным мигрантам гражданское общество данного государства не обладает толерантностью. Так, несмотря на участие в универсальной Конвенции о статусе беженцев 1951 г. государств-членов ЕС, большинство населения некоторых из них протестует против размещения вынужденных мигрантов из Северной Африки и Ближнего Востока даже в специально отведенных для этого центрах. При этом незаконный въезд и пребывание этих лиц выступают достаточно формализованной причиной негативного отношения к ним граждан стран приема. Как будет показано ниже, уровень правосознания населения прямо влияет на миграционные приоритеты государств.

В Докладе ООН об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия⁶⁰, за 2010 г., были использованы данные о 42 млн человек, вынужденных оставить постоянное место жительства вследствие конфликтов или преследования. Из них 15,2 млн были представлены беженцами и 27,1 млн составили лица, переместившиеся в пределах своего государства. Наибольшие по численности группы беженцев включали граждан Афганистана (2,9 млн человек) и Ирака (1,8 млн)⁶¹. В содержании Нью-Йоркской Декларации о беженцах и мигрантах, принятой на 71-й сессии Генеральной

⁵⁹ Фомиченко М.П. Защита прав народов в Российской Федерации: (конституционно-правовые аспекты). М., 2005. С. 28–29.

⁶⁰ Декларация тысячелетия: утверждена резолюцией ГА ООН 55/2 от 8 сентября 2000 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения: 10.11.2017).

⁶¹ Доклад ООН об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2010 г. Нью-Йорк: ООН, 2010. С. 15.

Ассамблеи ООН в сентябре 2016 г.⁶², говорится уже о 65 млн вынужденных мигрантов по состоянию на 2015 г., из которых более 21 млн представлено беженцами, 3 млн являются лицами, ищущими убежище, и более 40 млн относится к внутренне перемещенным лицам (п. 3). По статистике ООН, в 2014 г. из общего числа беженцев, составившего 19,5 млн человек, 3,9 млн происходили с территории Сирийской Арабской Республики, 2,6 млн выехали из Афганистана и 1,1 млн – из Сомали⁶³. Российские правоведы указывают, что в разное время «в ответ на происходящие события международное сообщество предприняло усилия по обеспечению организованной помощи миллионам людей, бегущих от угрозы преследования по признаку национальности, вероисповедания, из-за политических взглядов, угрозы стать жертвой войн и вооруженных конфликтов...»⁶⁴. Гуманитарное направление межгосударственного сотрудничества и специальный принцип разделения общего бремени сегодня приобретают особенную актуальность в связи с последствиями международных и внутренних вооруженных конфликтов.

Представляется, что имплементация международно-правовых норм не является исключительно свойством государства механически трансформировать свои обязательства согласно принципу *pacta sunt servanda*. На наш взгляд, имплементация – это динамичный процесс исполнения принятых на себя государством международно-правовых обязательств посредством использования его национально-правовых институтов. Каждое государство, опираясь на собственную правовую систему, выбирает возможные для себя формы имплементации и осуществляет их. С.А.Глотов, Л.Н.Кочеткова и М.П.Фомиченко обращают внимание на то, что в современных отношениях государств имплементация прав человека реализуется законодательными,

⁶² Doc.A/71/L.1 URL:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1&referrer=http://refugeessmigrants.un.org/declaration&Lang=R (дата обращения: 10.11.2017).

⁶³ International Migration Report, 2015: Highlights. P. 1.

⁶⁴ Ефремова М.Ю., Шушкевич И.Ч. Участие международных организаций в решении проблем мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц: (краткий очерк) // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сб. науч. ст. Ростов н/Д, 2004. С. 5.

административными и иными средствами по усмотрению каждого государства, и международные органы призваны этот процесс контролировать⁶⁵.

С позиций международного права регулирование миграции обусловлено отношениями между государствами, участвующими в миграционном обмене и принимающими мигрантов, и включает также правовые основы деятельности международных межправительственных организаций в этой области. Кроме того, государства участвуют в универсальных механизмах защиты определенных категорий мигрантов. К числу международно-правовых актов, устанавливающих такие категории, относятся: Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г.; IV Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г.; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.; Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 г. и Декларация о территориальном убежище 1967 г. Вышеперечисленные акты содержат такие основные понятия, как «беженцы», «лица, ищущие убежище», «покровительствуемые лица» (в период военных действий), «трудящиеся-мигранты», «иностранные граждане», и придают этим категориям специальный международно-правовой статус.

Л.В.Андриченко отмечает одну из современных тенденций правового регулирования, направленную на обобщение определенных юридических понятий в сфере миграции. Она указывает, что «государствам, между которыми существует наиболее интенсивный миграционный обмен, следует стремиться к гармонизации миграционного законодательства, в первую очередь в части регулирования правового статуса мигрантов, а также к унификации ключевых правовых терминов общего характера, таких как «мигрант», «трудящийся-

⁶⁵ Глотов С.А., Кочеткова Л.Н., Фомиченко М.П. Международные институты по защите прав человека // Права человека и народов: учеб. пособие / под ред. О.О.Миронова. М.; Саратов, 2006. С. 43.

мигрант», «беженец», «вынужденный переселенец»⁶⁶. Наличие универсальных и/или региональных правовых определений, соответствующих основным категориям мигрантов, безусловно, систематизирует международно-правовое регулирование. Но не менее важно то, что правовой формой выполнения международных обязательств государств в сфере миграции является их обеспечение в национальном законодательстве и практике. Это означает, что во внутреннем праве государств указанные категории мигрантов и основы их правового статуса также должны быть закреплены.

Сегодня вопрос об абсолютном праве человека на свободное передвижение находится в области отношений «индивид-государство», где каждый вид миграции воспринимается как возможный предмет международного сотрудничества или самостоятельного правового регулирования на внутригосударственном уровне. Так, специалисты Международной организации по миграции (МОМ) отмечают: «Универсальные договоры по вопросам, касающимся миграции, в которых участвует Российская Федерация, несут в себе не идеальное и абсолютное право индивида, в частности, право на свободу передвижения и убежище, а категорию, тесно взаимосвязанную с обязанностями индивида, правами других людей, интересами общества, государства, – категорию общепризнанную и закреплённую в таком виде системой международных правовых актов»⁶⁷. Собственные интересы государств всегда выступают приоритетом при создании международных договоров. На наш взгляд, не абстрактное право индивида на свободу передвижения порождает обязанности стран выезда, транзита и приема, а их конкретные международно-правовые обязательства, вытекающие из содержания договоров по вопросам миграции. С другой стороны, въезд иностранного гражданина на территорию государства может быть осуществлен и вне международно-правового регулирования, на основе норм национального миграционного законодательства принимающей

⁶⁶ Андриченко Л.В. Развитие миграционного законодательства как фактор обеспечения мира и устойчивого развития в Российской Федерации (общие тенденции) // Правовой механизм противодействия современным вызовам и угрозам миру, безопасности и устойчивому развитию / под ред. И.А.Умновой. М.: РАП, 2011. С. 481.

⁶⁷ Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. М.: МОМ, 2002. С. 13.

страны. Но в любом случае внутреннее право государства или международное право будет превалировать над интересами индивидов, связанными со свободой передвижения.

Международные договоры выступают формой взаимовыгодных отношений государств по поводу миграционного обмена при добровольном передвижении. Их содержание не исчерпывает все известные типы международной миграции, а соответствует лишь тем из них, которые представляют интерес для государств-участников на универсальном, региональном (субрегиональном) или двустороннем уровне. К примеру, международно-правовое регулирование не распространяется на такие виды современной миграции, как образовательные, семейные, экологические и экономические передвижения. Российские ученые-социологи указывают также на малую изученность женской миграции как определенного гендерного типа передвижения. Они отмечают, что «небольшая представленность женщин в официальной миграционной статистике давала основание рассматривать трудовую миграцию в целом как «мужской процесс», что уже не соответствует действительному положению вещей. Женщины составляют значимую долю всех мигрантов в России. Цели и потребности женщин-мигрантов имеют свою специфику, так же как и риски и возможности, которые предоставляет им миграция»⁶⁸. Кроме того, Женский фонд развития ООН (ЮНИФЕМ) выступает с такой рекомендацией для заинтересованных государств, как упрощение процедур оформления правового статуса мигрантов и членов их семей и введение упрощенного порядка легализации занятости для мигрантов, занятых в частных домохозяйствах, с учетом на национальном уровне принципов гендерного равенства⁶⁹.

Т.Д.Иванова указывает на динамичное развитие международного рынка образовательных услуг, емкость которого составляет 50–60 млрд долларов США, и указывает как ведущие страны-реципиенты, принимающие сегодня более 70% учебных миграций, США, Великобританию, Францию, Германию, Австралию,

⁶⁸ Женщины-мигранты из стран СНГ в России / под ред. Е.В.Тюрюкановой. М., 2011. С. 7.

⁶⁹ Оценка нужд и потребностей женщин трудящихся-мигрантов. Центральная Азия и Россия. Алматы: ЮНИФЕМ; МОТ, 2009. С. 64.

Китай, Канаду и Японию⁷⁰. Стоит согласиться с тем, что учебная миграция представляет большой интерес для России, при этом в ее высших образовательных учреждениях лучше адаптируются студенты и аспиранты, прибывающие из стран СНГ, которые владеют русским языком, знакомы с отечественной культурой и готовы к интеграции и социализации. Необходимо обеспечить разработку двусторонних межведомственных договоров, закрепляющих международно-правовой статус образовательных мигрантов, гарантий их обучения, порядка оформления бюджетных заявок и других аспектов этого вида миграции.

Вышеуказанные пробелы международно-правового регулирования объясняются сложностью и длительностью процесса согласования позиций различных государств по поводу расширения субъектного состава миграционных групп и придания им соответствующего статуса. Сегодня своевременно говорить и об укреплении национально-правового регулирования этих вопросов. Отмечая сложность эволюции механизмов защиты прав человека и социальную реакцию на их создание, Б.Н.Пантелеев определяет, что «особенно трудно давалась людям именно проблема цивилизованного отношения к чужим, не таким, «как все», которая практически повсеместно одинаково остро стоит и на государственном, и на бытовом уровне. <...> Государство нередко опрометчиво предпочитало не обращать внимания на потенциальные и уже тлеющие конфликты в этой сфере»⁷¹. Только при совпадении интересов принимающего государства и его гражданского общества возможно осуществление определенных международно-правовых норм, закрепляющих стандарты обращения с мигрантами.

Большую роль межгосударственное сообщество сегодня отводит созданию проекта принципиально нового универсального международного договора (т.н. глобального договора) о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, чье содержание схематично изложено в Приложении II к вышеуказанной Нью-

⁷⁰ Иванова Т.Д. Учебная миграция из стран СНГ в контексте формирования высококвалифицированных специалистов на российском рынке труда // Образование и право. 2011. № 6 (22). С. 86–87.

⁷¹ Пантелеев Б.Н. Права человека и обязанности гражданина в современном понимании // Евразийский юридический журнал. 2008. № 3 (5). С. 33.

Йоркской Декларации ГА ООН о беженцах и мигрантах 2016 г. На наш взгляд, среди различных подходов к будущему договору, отражающих позиции государств исхода и приема мигрантов, нужно выделить: 1) основы международно-правовой регламентации статуса мигрантов; 2) гарантии эффективной защиты основных прав и свобод человека в отношении мигрантов, независимо от миграционного статуса; 3) создание и расширение безопасных и законных каналов миграции; 4) международное сотрудничество в пограничном контроле; 5) борьба с торговлей людьми, незаконным провозом мигрантов и современными формами рабства. Очевидно, что будущий универсальный договор должен в той или иной степени закрепить виды добровольной миграции, порядок въезда, пребывания и выезда для различных категорий мигрантов, формы защиты мигрантов со стороны государства происхождения и страны приема и отдельные права, свободы и обязанности в зависимости от правового статуса этих лиц. Декларация предполагает подготовку проекта глобального договора к межправительственной конференции по международной миграции 2018 г., на которой он должен быть принят государствами. Также отдельной частью Декларации является Приложение I, где изложен комплекс мер по отношению к беженцам, которые могли бы сформировать содержание глобального договора по этой категории лиц. Они будут проанализированы в параграфе 2.1 настоящего исследования.

Необходимо уделить особое внимание научно-теоретической дискуссии, ведущейся сейчас по поводу существования и содержания отрасли миграционного права. Представляется, что подходы к этому вопросу связаны с неоднозначным научным пониманием сущности миграционных правоотношений в целом.

М.Н.Марченко, рассматривая научную дискуссию о системе норм права, указывает на единую позицию ряда исследователей по поводу того, что «помимо норм и наряду с ними право должно включать в себя... другие структурные элементы в виде правоотношений, правовых взглядов и идей, правосознания,

субъективных прав граждан»⁷². Учитывая комплексный характер миграционного регулирования, можно выделить как минимум три его уровня, а именно:

1) международно-правовой, на котором универсальными или региональными договорами определяется тип миграции, соответствующий правовой статус мигрантов и режим их пребывания, а также преференции для отдельных категорий лиц;

2) конституционно-правовой и административно-правовой, где принимающее государство устанавливает порядок пересечения своих границ, оформление въезда (визового или безвизового) и пребывания мигрантов, организует миграционный контроль и учет, процедуры признания беженцем, получения убежища, приобретения разрешения на работу и патента, регистрации, получения различных видов документов для пребывания иностранных граждан и апатридов;

3) гражданско-правовой, под которым мы понимаем весь спектр правоотношений, складывающихся между мигрантом и соответствующими органами, учреждениями, юридическими и физическими лицами принимающего государства в имущественной, социальной, трудовой, семейной, образовательной, медицинской, налоговой, финансовой, пенсионной и иных областях деятельности.

Таким образом, мы включаем в понятие регулирования миграционных процессов три уровня связи субъектов правоотношений, а именно:

1) государство выезда – принимающее государство или государство транзита – государство убежища или принимающее государство – третье безопасное государство (в зависимости от типа миграции);

2) принимающее государство (пограничные и иммиграционные службы, органы внутренних дел) – индивид (мигрант);

3) мигрант – государственные органы, должностные лица, юридические и физические лица принимающего государства, задействованные в его адаптации и

⁷² Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права [Электронный ресурс]: учебник: в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. Т. 2: Право. М.: Проспект, 2016. URL: <http://www.ural-education.ru/wp-content/uploads/2016/10/Марченко-М.Н.-Проблемы-общей-теории-государства-и-права-в-2-т.-Т.-2.pdf> (дата обращения: 23.05.2017).

интеграции.

Каждому уровню правового регулирования миграции и кругу субъектов правоотношений присущи свои собственные методы, субъекты, объекты и виды юридических норм. Т.Я.Хабриева, анализируя систему миграционного регулирования, сложившуюся в Российской Федерации, справедливо отмечает, что «в настоящее время нормы миграционного законодательства в основном содержат запреты и обязывающие предписания. <...> Участники большинства миграционных отношений по своему статусу занимают позиции власти-подчинения, характерные для субъектов административного права»⁷³. Вместе с тем, данный автор усматривает в правовом регулировании миграционных отношений «не только императивные, но и диспозитивные элементы, различные способы информационного воздействия, учет личных (в том числе имущественных, трудовых, профессиональных интересов)»⁷⁴. Ц.Мик указывает, что «принцип добросовестного соблюдения международных обязательств полностью применяется как в международных отношениях, так и в отношениях «государство-индивиды», при этом «государства должны выполнять свои обязательства эффективно»⁷⁵. В этом нам видится взаимодействие международного и национального права, определенное таким образом именно в сфере защиты прав человека, где государства установили свои обязательства в виде гарантий унифицированных стандартов прав и свобод индивида.

А.А.Мишунина, опираясь на наличие метода правового регулирования как обязательного критерия для формирования отрасли права, замечает, что по причине отнесения миграционных норм к различным отраслям права единый метод правового регулирования миграционных отношений отсутствует и поэтому миграционное право скорее стоит рассматривать как формирующийся институт⁷⁶. Этот автор предлагает в качестве объединяющего свойства миграционных норм

⁷³ Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 6.

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ Мик Ц. Введение в международное право в области защиты прав человека. Варшава: Хельсинский фонд по правам человека, 2001. С. 28.

⁷⁶ Мишунина А.А. Системный подход к государственному регулированию миграционных процессов в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2010. № 8. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

установить «их тесную связь с реализацией мигрантами личных и социально-экономических конституционных прав человека и необходимостью соответствия их общепризнанным нормам и принципам международного права»⁷⁷.

На наш взгляд, правовое регулирование миграции в Российской Федерации представлено, прежде всего, источниками прямого действия, четко указывающими на объект регулирования (федеральные законы о беженцах и вынужденных переселенцах, миграционном учете, правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства и т.д.). К нему также должны быть отнесены отдельные нормы трудового, социального, налогово-финансового, жилищного, гражданского, образовательного законодательства, уточняющие особенности реализации правового статуса мигрантов применительно к иным видам отношений, в которые они могут вступать. В вышеуказанной классификации оно представлено третьим уровнем правоотношений, отражающим гражданско-правовую сферу взаимодействия мигрантов с государственными органами и учреждениями принимающего государства.

А.А.Шаповалов определяет отрасль права как систему норм права и правовых институтов, которые направлены на урегулирование определенной сферы общественных отношений⁷⁸. Указанная дефиниция дает возможность предусмотреть комплексный характер современного миграционного регулирования, которое и в будущем будет опираться не только на кодифицированные акты (миграционный кодекс Российской Федерации), но и на отдельные нормы, содержащиеся в ином отраслевом законодательстве. Эти нормы формируют, тем не менее, отдельные миграционные институты (право на здравоохранение для трудящихся-мигрантов, их участие в коллективных трудовых договорах, образование для членов их семей в стране приема и т.д.). Г.И.Муромцев указывает, что «понятие кодификации толкуется в двояком смысле

⁷⁷ Там же.

⁷⁸ Шаповалов А.А. Понятие и место отрасли права в системе права // Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: материалы V ежегод. междунар. конф. (Москва, 19–22 апреля 2010 г.) / отв. ред. В.М.Сырых, С.А.Рубаник. М.: РАП, 2011. С. 209.

– широком и узком. В первом значении акт кодификации распространяет свое действие на всю правовую сферу, во втором – лишь на отдельные отрасли права»⁷⁹.

Представляется, что кодификация российских нормативно-правовых актов, регулирующих миграцию, помимо ее осуществления на национальном уровне, должна быть основана и на международно-правовых обязательствах Российской Федерации в отношении статуса и гарантий для отдельных категорий мигрантов. Тогда нормы международных договоров, составляющие указанные обязательства, войдут в российскую правовую систему как ее составная часть, что предусмотрено ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Одновременно, как замечает В.Е.Сафонов, национально-правовые системы могут подвергнуться изменениям, вызванным необходимостью исполнения норм международного права⁸⁰. Это означает, что в миграционном законодательстве возможно использование не только норм, отсылающих правоприменителя к соответствующим международным договорам Российской Федерации либо прямо инкорпорированных из них, но и таких форм легитимации, как федеральный закон или межотраслевой миграционный кодекс. Так или иначе, в иерархии нормативно-правовых актов миграционного регулирования должны иметь место международно-правовые обязательства России.

Миграционное право, взятое нами в качестве условной модели, не может быть в настоящий момент представлено как выстроенная система внутригосударственных правовых норм, регулирующая разграниченную сферу общественных отношений. Нужно согласиться с теми учеными-правоведами, которые отмечают, что «миграционное право, равно как и миграционное законодательство, имеет определенную специфику предмета правового регулирования: это объективные миграционные процессы, присущие

⁷⁹ Муромцев Г.И. О некоторых методологических аспектах исследования свода законов // Современное правоведение: поиск методологических оснований. Жидковские чтения: материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 26 марта 2010 г.) / отв. ред. Г.И.Муромцев, М.В.Немытина. М.: РУДН, 2011. С. 26.

⁸⁰ Сафонов В.Е. К вопросу о соотношении международного и внутригосударственного права в сфере права человека. // XX лет Конституции Российской Федерации. Конституционализм в теории и практике отечественной государственности: история и современность: материалы III Конституционных чтений. (Москва, 22 ноября 2013 г.) М.: РГУП, 2014. С. 52.

современному обществу. Их составляющими являются как организационные, процессуальные отношения, связанные с реализацией права человека на передвижение, с обеспечением безопасности государства в ходе реализации государственной миграционной политики, так и общественные отношения, которые возникают в связи с установлением прав, обязанностей и ответственности самих субъектов... этих отношений нормами материального права. Все это свидетельствует о некоторой разнородности данных общественных отношений...»⁸¹.

Если будет предпринята попытка кодификации всей системы федерального миграционного законодательства, с учетом комплексного характера регулируемых отношений, а не только административно-правовой составляющей, это заложит основы такой отрасли, как российское миграционное право. Пока речь идет о правовой модели миграционного регулирования в Российской Федерации⁸², в большей степени перспективной, чем реально существующей. В содержании Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. указаны приоритеты реформирования действующего российского миграционного законодательства, которое «не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом», ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не включает меры, способствующие переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов (п. 11).

Будет полезным учитывать опыт формирования национально-правовых актов стран СНГ в регулировании миграционной сферы. Так, ст. 3 Закона Республики Молдова (РМ) «О миграции» от 6 декабря 2002 г. № 1518-XV в

⁸¹ Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Динамика развития миграционного законодательства в современной России [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2010. № 10. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁸² См., например: Вокуев М.Р. Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов н/Д, 2006.

редакции 2010 г.⁸³, к настоящему моменту утратившего силу, устанавливала перечень принципов, применимых в данной области. К ним относились: 1) соблюдение основных прав и свобод человека, предусмотренных Конституцией РМ, ее законодательством и международными договорами; 2) соответствие законодательства РМ общепризнанным нормам международного права; 3) обеспечение каждому гражданину РМ права на свободное передвижение; 4) недопустимость дискриминации и ограничения прав и свобод по любому индивидуальному или групповому признаку; 5) соблюдение законодательства РМ всеми категориями мигрантов. Таким образом, было сформировано законодательство, объединяющее в предмете своего регулирования вопросы эмиграции собственных граждан и иммиграции иностранцев. Если основания для эмиграции граждан РМ были указаны в Законе как право на выбор места жительства и трудовой деятельности за пределами страны (ст. 10), то виды иммиграции (семейная, трудовая, приграничная, образовательная, репатриация) регламентировались отдельными положениями (статьи 16–20).

Подобный тип регулирования предусмотрен и Законом «О внешней миграции» Кыргызской Республики (КР) от 17 июля 2000 г. № 61, действующим с изменениями и дополнениями⁸⁴. Под термином «внешняя миграция» понимается «перемещение физических лиц на территорию Кыргызской Республики или за пределы Кыргызской Республики» (ст. 1). Основными принципами государственного регулирования внешней миграции являются: 1) обеспечение конституционно закрепленных прав и свобод человека на выбор места жительства, рода деятельности и профессии, свободу передвижения; 2) запрет любой дискриминации, ущемления прав и свобод по любым мотивам; 3) обеспечение соответствия законодательства КР общепризнанным нормам международного права и ее международным договорам; 4) предупреждение стихийной и

⁸³ Текст Закона «О миграции» Республики Молдова от 6 декабря 2002 г. № 1518-XV приводится по: URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=5103 (дата обращения: 10.11.2017). Данный Закон утратил силу в связи с принятием Закона «О режиме иностранцев в Республике Молдова» от 16 июля 2010 г. № 200 (URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31897 (дата обращения: 10.11.2017)).

⁸⁴ Текст Закона «О внешней миграции» Кыргызской Республики от 17 июля 2000 г. № 61 (с изм. и доп.) приводится по: URL: <http://www.kyrgyzconsulate.ru/?p=123> (дата обращения: 10.11.2017).

неупорядоченной миграции на основе программных действий; 5) участие соответствующих государственных органов в регулировании процессов внешней миграции; 6) уважение и соблюдение мигрантами законодательства КР (ст. 4). Учитывая ограниченные возможности государства по приему иностранных граждан, Закон КР о внешней миграции вводит регламентацию их въезда на основании утверждаемой парламентом ежегодной иммиграционной квоты (ст. 30). В ст. 5-1 Закона предусмотрена возможность введения безвизового режима по отношению к зарубежным государствам в одностороннем порядке или на основе соответствующего международного договора, ратифицированного КР. Указанные нормы дополняют основы регулирования внешней миграции определенными дополнительными мерами со стороны государства. Устанавливая типы эмиграции собственных граждан КР, Закон различает выезд для осуществления трудовой деятельности, по служебным и частным делам и на постоянное место жительства (статьи 51–54).

Ч. 1 ст. 4 Закона «О миграции населения» Республики Казахстан (РК) от 22 июля 2011 г. № 477-IV ЗРК (с изменениями и дополнениями 2015 г.)⁸⁵. содержит основные принципы и задачи государственной политики в области миграции. К ним относится следующее: 1) признание и гарантирование прав и свобод мигрантов в соответствии с Конституцией РК, ее законами и международными договорами; 2) обеспечение национальных интересов и национальной безопасности; 3) гармонизация интересов личности, общества и государства; 4) прозрачность регулирования миграции посредством обновления используемой информации; 5) дифференцированный подход государства к регулированию различных видов иммиграции. В указанном законе о миграции можно увидеть современные основы регулирования иммиграции, представляющие собой компромисс между интересами РК, действующими международно-правовыми нормами и потребностями мигрантов. Одновременно прослеживается четко выраженная позиция принимающего государства. Несмотря на то, что глава 11

⁸⁵ Текст Закона Республики Казахстан «О миграции населения» от 22 июля 2011 г. №477-IV ЗРК (с изм. и доп.) приводится по: URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477> (дата обращения: 10.11.2017).

данного Закона регламентирует обеспечение условий и порядка выезда граждан РК за ее пределы для временного или постоянного проживания (ст. 54), эмиграция не выступает приоритетом правового регулирования.

В Протокольном решении Экономического совета СНГ от 18 ноября 2010 г. «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств–участников СНГ»⁸⁶ было отмечено, что «благодаря проводимой целенаправленной миграционной политике миграционные процессы к началу нынешнего столетия в Республике Казахстан стабилизировались. Если в начале 90-х годов XX века выбытие населения из страны за год доходило до 500 тыс. человек, с 2004 г. отрицательное сальдо населения поменялось на положительное, т.е. прибытие населения превышает его выбытие». В Протокольном решении также указано, что на протяжении последних пяти лет «достаточно четко прослеживалась тенденция к увеличению трудовой миграции» в Казахстан из таких стран, как Таджикистан, Киргизия, Узбекистан и Туркменистан.

Типы иммиграции иностранных граждан в Законе РК «О миграции населения» определены как репатриация, воссоединение семей, образовательные и трудовые передвижения, перемещения по гуманитарным и политическим мотивам (ст. 3) и регламентированы отдельными главами (главы 3–7). Отдельно закреплена правовая статус оралманов – лиц этнического казахского происхождения, возвращающихся на историческую родину (гл. 3), при этом репатриация этих лиц осуществляется на основе регионального квотирования (ст. 17-1). Возможно и возвращение оралманов на самостоятельной основе вне квоты или с последующим включением в нее (ст. 21). Правительством Республики Казахстан была инициирована программа репатриации оралманов, являющихся этническими казахами, из Монголии, Китая, Ирана и стран Центральной Азии.

⁸⁶ Конвенция о приграничном сотрудничестве государств–участников СНГ от 10 ноября 2008 г. подписана Арменией, Беларусью, Казахстаном, Киргизией, Российской Федерацией, Таджикистаном, ратифицирована Беларусью, Казахстаном, Таджикистаном, Российской Федерацией в 2009–2010 гг., вступила в силу 22 июня 2009 г. Согласно ст. 7 указанной Конвенции, регулирование миграции населения включено в перечень основных направлений приграничного сотрудничества стран СНГ. Текст Протокольного решения Экономического Совета СНГ от 18 ноября 2010 г. приводится по: URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=22392> (дата обращения: 10.11.2017).

Подводя итог проведенному обзору, можно сделать вывод о формировании основ национально-правового регулирования межгосударственной миграции на постсоветском пространстве, которые построены на дифференцированных подходах к различным ее видам. Имеет место сочетание иммиграционных и эмиграционных аспектов регулирования, в связи с одновременным въездом иностранных граждан на территорию государства и отъездом граждан за его границы, что сегодня характерно для стран СНГ. Активно применяется содержание общепризнанных принципов международного права и действующих международных договоров отдельно взятых государств. Н.А.Воронина отмечает в качестве общих задач миграционной политики, проводимой государствами–участниками СНГ, «защиту прав трудовых мигрантов за рубежом; введение принципа селективности в политику трудовой иммиграции; совершенствование систем сбора и хранения статистических данных по миграции; обмен информацией и сотрудничество в области внедрения передовых технологий в противодействии нелегальной миграции»⁸⁷.

Все это позволяет сделать вывод о сложившейся в отдельных странах СНГ тенденции формирования миграционного права в качестве самостоятельной отрасли национальной правовой системы. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ⁸⁸, действующий с изменениями и дополнениями 2003–2017 гг., не содержит какого-либо перечня отраслевых принципов миграционного регулирования и четкой классификации иностранных граждан в зависимости от целей их иммиграции. Представляется, что в этой части Россия могла бы использовать опыт государств-партнеров по СНГ при совершенствовании своего миграционного законодательства. По нашему мнению, объект регулирования такой комплексной отрасли, как миграционное право, должен быть, в том числе, определен и как дифференцированные виды правового статуса иностранных граждан в зависимости от целей их въезда.

⁸⁷ Воронина Н.А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ: (историко-правовой анализ) / ИГП РАН. М., 2015. С. 108-109.

⁸⁸ СЗ РФ. 29 июля 2002. № 30, ст. 3032.

Каждой национально-правовой системе присущ собственный подход к формулированию принципов управления процессами миграции. Во многом он определяется, исходя из задач, поставленных государством в общей концепции миграционного регулирования, и его участия в универсальных и региональных механизмах сотрудничества в этой сфере.

Что же касается такой подотрасли (или института) международного публичного права как миграционное право, рассматриваемое некоторыми авторами как сложившаяся система регулирования межгосударственных отношений⁸⁹, то вопрос о его существовании является дискуссионным. Представляется, что международно-правовое регулирование в области миграции не носит обособленного характера и не имеет еще такого уровня систематизации, который позволял бы говорить о единстве специальных методов, норм и принципов отраслевого регулирования. Так, например, Е.В.Киселева относит к принципам международно-правового регулирования миграции суверенитет государств, право лиц на свободу передвижения и межгосударственное сотрудничество, обозначая его общий предмет как урегулированные международным правом отношения государств и других субъектов международного права, связанные с пересечением людьми границ государств⁹⁰. По нашему мнению, здесь автор смешивает общие принципы международного права, применяемые государствами не только в сфере миграции, и право на свободу передвижения, выступающее одним из универсальных стандартов прав человека. При этом не учитывается наличие различных уровней связи субъектов миграционных правоотношений, представленных выше.

Кроме того, необходимо отдельно показать связь миграционного регулирования с международным правом прав человека и с международным экономическим правом и правом международных организаций как самостоятельными отраслями международного публичного права. Для первого имеет значение международно-правовой статус отдельных категорий мигрантов со

⁸⁹ См., например: Зинченко Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. М., 2011.

⁹⁰ Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. М, 2017. С. 73–74.

специальным набором прав, обязанностей и гарантий и определенным режимом пребывания для беженцев, лиц, ищущих убежище, и трудящихся-мигрантов. Для двух других отраслей отдельным предметом выступают формы интеграции заинтересованных государств-участников международных интеграционных объединений, которые могут включать взаимообмен трудовыми ресурсами, образовательные миграции, академический и научный обмен высококвалифицированными специалистами на основе установленных преференций. Для каждого типа регулирования миграции должны быть предусмотрены специальные принципы, которыми руководствуется межгосударственное сообщество при обращении с различными категориями мигрантов. Очевидно, что существующие механизмы международно-правового регулирования миграции не могут быть полностью причислены к какой-либо одной отрасли международного публичного права.

На наш взгляд, условное разделение всех типов международного передвижения на вынужденные и добровольные виды миграции и принципиальные различия в их правовом регулировании являются концептуальными международно-правовыми подходами. Они достаточно четко обозначены соответствующими межгосударственными договорами. Кроме того, эти подходы связаны с потребностью принимающих государств в подобной классификации, связанной с содержанием действующих универсальных и региональных договоров и национальным миграционным законодательством.

Ученые-правоведы указывали на специфику формирования отраслей в международном праве, где неприменим общетеоретический постулат о том, что основой образования отрасли права являются особый предмет и метод регулирования. Они предложили рассматривать основной отраслевой принцип «как структурообразующий нормативный фактор отрасли» и отмечали, что установление этого критерия «позволяет не только с научной достоверностью констатировать наличие соответствующих отраслей... но и более глубоко раскрыть гомогенную (однородную) природу нормативных взаимосвязей управления в

целостной системе международного права»⁹¹. Действительно, международно-правовое регулирование основано на едином методе, которым выступает согласование воли его субъектов по поводу создания и юридической силы определенной системы норм. А.Н.Талалаев в этой связи замечал: «Современное международное право представляет собой совокупность огромного числа правовых норм (договорных и обычных) различной степени общности и признания. Будучи связанными между собой основными принципами международного права, эти нормы, несмотря на их многообразие по существу и разнообразие по форме, образуют систему международного права»⁹². Л.Н.Галенская приводит собственную классификацию принципов права, которые представлены тремя уровнями: 1) общие принципы права, лежащие в основе любой его системы; 2) основные принципы национально-правовых систем и международного права; 3) специальные (отраслевые) принципы права⁹³.

Правовое регулирование международных отношений включает в себя общие принципы, проистекающие из системы римского права, принципы *jus cogens*, а также отраслевые и специальные принципы, применяемые в отдельных областях сотрудничества государств. Отрасли международного права выделяются и эволюционируют не только и не столько в связи с кодификацией какой-либо из этих областей. Формирование отрасли может быть predetermined международным обыкновением или обычаем или международными договорами, которые основаны на устойчивой единообразной практике поведения государств в какой-либо сфере, представляющей особый интерес для их совместной деятельности. К примеру, изъятие категории политических беглецов из сферы действия двусторонних соглашений о выдаче еще в период средневековья, обычай предоставления убежища в лояльном им государстве и однотипность

⁹¹ Курс международного права: в 7 т. / отв. ред. Р.А.Мюллерсон, Г.И. Тункин. Т. 1: Понятие, предмет и система международного права. М., 1989. С. 267.

⁹² Талалаев А.Н. Право международных договоров [Электронный ресурс]. Т. 1: Общие вопросы / отв. ред. Л.Н.Шестаков. М.: Зерцало, 2011. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁹³ Галенская Л.Н. Категория принципов как правовых регуляторов международных отношений // Международное право: вчера, сегодня, завтра: к 100-летию со дня рождения Р.Л.Боброва: тез. докл. науч.-практ. конф. СПб., 2010. С. 6.

подобного обращения привели к формированию в универсальном международном праве принципа non-Refoulement. Говоря в целом, итогом формирования отрасли выступает сложившаяся система принципов регулирования, которая устраивает государства⁹⁴.

Системообразующий признак, объединяющий различные нормы международного права в какой-либо сфере межгосударственных отношений, связан с его отраслевыми принципами. Как уже отмечалось, в области универсального и регионального международно-правового регулирования миграции определенные принципы применяются только к отдельным ее видам, таким, как вынужденные перемещения лиц, ищущих убежище, беженцев, покровительствуемых лиц в условиях вооруженных конфликтов и передвижения с целью трудоустройства. Отдельно регулируется также пресечение незаконной миграции. Каждый вид миграции предполагает свой собственный метод и специальные принципы регулирования; об отраслевых принципах, способствующих формированию отдельной системы правоотношений, говорить преждевременно. Иногда в качестве общего принципа международно-правового регулирования миграции исследователи называют указанную выше свободу передвижения, сформулированную как право любого индивида беспрепятственно выезжать из любого государства, включая собственное, и возвращаться в него⁹⁵. Также важно отметить связь специальных принципов регулирования миграции с основополагающими принципами международного права (*jus cogens*), такими, как суверенное равенство государств, невмешательство в дела, составляющие внутреннюю компетенцию государства, добросовестное исполнение взятых на себя международных обязательств и уважения прав и основных свобод человека. Данные принципы прежде всего определяют право каждого принимающего государства устанавливать собственные правила въезда, пребывания и выезда

⁹⁴ См. также: Курс международного права: в 7 т. Т. 3: Основные институты международного права / отв. ред. Н.А.Ушаков. М., 1990.

⁹⁵ См., например: Карташкин В.А. Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI веке. М., 2015. С. 117; Ktistakis Y. Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter. 2nd ed. Strasbourg: Council of Europe, 2015.

различных категорий мигрантов, а также обязанность исполнять взятые на себя договорные обязательства универсального, регионального и двустороннего уровня в сфере миграции.

Для западной науки международного права характерен подход, при котором миграционное регулирование подразделяется на такие узкопрофильные институты, как право беженцев (*Refugee Law*) и право убежища (*Asylum Law*)⁹⁶. В основном эти институты включают договорные механизмы защиты вынужденных мигрантов и практику их реализации. Европейские исследователи указывают, что международно-правовые нормы по защите беженцев «происходят из известных источников международного права: международные конвенции, международные обычаи и обобщенные принципы, существующие в основных правовых системах во всем мире»⁹⁷. П.Хиндман отмечает: «На протяжении всего двадцатого века международное право беженцев произрастало из той межгосударственной защиты, которую незамедлительно требовала сама сложившаяся ситуация. Универсальные конвенции стали основным источником этого права»⁹⁸. Представляется, что для детального изучения международно-правовых источников такой подход полезен. Одновременно он сужает понятие вынужденных мигрантов, по поводу обращения с которыми договариваются принимающие государства, ограничивая их такими категориями, как беженцы и лица, ищущие убежище.

Самостоятельным институтом международно-правового регулирования миграции выступает регламентация правового статуса иностранцев. Так, М.С.Волкова считает принципы, определяющие правовое положение иностранных граждан, «подуровнем» отраслевых принципов отрасли международного права прав человека и относит к ним: право государства приема устанавливать правовой режим иностранцев, с учетом своих международных

⁹⁶ См., например: Patronogic J. Promotion, dissemination and teaching of International Refugee Law: a Guide. San Remo: IHL, 1990; Grahl-Madsen A. Territorial Asylum. Stockholm, 1980.

⁹⁷ Хрестоматия по правам беженцев: решения, документы, материалы / гл. ред. М.Фуллerton. 2-е изд. на рус. яз. Будапешт: Венгерский Хельсинкский Комитет, 2014. С. 41.

⁹⁸ Hyndman P. The 1951 Convention Definition of Refugee: An Appraisal with Particular Reference to the Case of Sri Lanka Tamil Applicants // Journal of the Social Sciences, Humanities and Law. 1987. Vol. 9, n° 1. P. 49.

обязательств; обязанность иностранцев соблюдать его законы и нести ответственность за правонарушения; право иностранцев пользоваться определенным объемом прав и свобод; недопустимость массовой высылки иностранцев; право иностранных граждан на обращение к государству происхождения за защитой⁹⁹. Напомним, что применение международно-правовых норм и норм национального законодательства государства приема в области принципов обращения и режима пребывания иностранных граждан связано с причинами их выезда за пределы страны происхождения.

Обращение к такой комплексной отрасли, как международное право прав человека, уместно, когда речь идет о правоотношениях «иностранное государство» – «индивид». Это связано с поиском общего принципа, лежащего в основе таких правоотношений. Вышеприведенные права и обязанности иностранных граждан частично используются для регламентации правового положения добровольных и вынужденных мигрантов. Но для того, чтобы закрепить их особый международно-правовой статус, необходимы специальные принципы. Последние связаны исключительно с классификацией типов миграции в сфере межгосударственного сотрудничества и готовностью государств-участников предоставить индивидам соответствующий этим типам статус. Принципы международного права прав человека, такие, как недискриминация и равенство обращения, могут быть применены здесь как общие начала для всех категорий иностранных граждан.

Представляет определенную научную значимость подход Ш.Р.Магадова, который изучает содержание категории «нравственность», в том числе, по отношению к системе международно-правовых ценностей. Им высказывается мысль о том, что «наряду с общепризнанными принципами ярко выраженную нравственную окраску имеют права и свободы человека, регулируемые международно-правовыми актами. <...> Поиск общей парадигмы международно-

⁹⁹ Волкова М.С. Особенности применения международно-процессуальных норм института дипломатической защиты граждан за рубежом [Электронный ресурс] // Российский юридический журнал. 2011. № 3, май–июнь. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

правовой нравственности предполагает «примирение» ценностей различных культур, религий, групп, поиск путей для компромисса»¹⁰⁰. Мы полагаем, что этот тезис в значительной степени применим к систематизации международно-правовых норм, относящихся к общей защите иностранных граждан. Существуют также определенные нравственные начала, которые не позволяют использовать в чьих-либо целях уязвимость положения мигрантов.

В содержании международных договоров, регулирующих вопросы миграции, они заложены. К примеру, в тексте Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.¹⁰¹ присутствует большое количество норм, которые устанавливают национальный режим в отношении личных прав и свобод этой категории иностранных граждан¹⁰².

Маловероятно, что в международном праве в итоге будет сформирован такой источник регулирования миграции, как универсальный договор, охватывающий все возможные виды передвижений и указывающий специфику каждого из них. Вышеуказанная Нью-Йоркская Декларация Генеральной Ассамблеи 2016 г. также не внесла ясности в вопрос о содержании глобального договора о мигрантах как возможной форме такой унификации. Скорее, эту задачу способно решить национальное законодательство принимающих государств, что уже было продемонстрировано определенными примерами. Представляется, что нужно говорить о наличии специальных принципов регулирования, применяемых к определенным видам миграции, регламентация которых актуальна для межгосударственного сообщества. Далее в исследовании будут перечислены и проанализированы существующие международно-правовые

¹⁰⁰ Магадов Ш.Р. Нравственность как конституционная ценность в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2012. С. 17–18.

¹⁰¹ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей принята резолюцией ГА ООН 45/158 от 18 декабря 1990 г., ее текст приводится по: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant5.shtml (дата обращения: 10.11.2017).

¹⁰² Подробнее о правовом статусе трудящихся-мигрантов как субъектов миграции в соотношении норм международного права и российского законодательства см.: Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2011. С. 28–30.

принципы регулирования миграции и установлены имеющие здесь место пробелы.

Особое значение в действующей системе международного права приобретает и процесс кодификации. Ф.И.Кожевников определял его как систематизацию норм, «которая связана с переработкой их по существу на основе единых принципов. Результатом кодификации является кодекс, т.е. сборник международных правил, относящихся к международному праву в целом или в какой-либо одной его отрасли и расположенных по определенной системе»¹⁰³. Ссылаясь на позицию Комиссии ООН по международному праву, Р.А.Каламкрян указывает, что «кодификация представляет собой процесс более точного формулирования и систематизации права в тех областях, где имеются «нормы, установленные обширной практикой государств, прецедентами и доктриной»¹⁰⁴. Презюмируется, что, приступая к кодификации, субъекты международного права выстроили такую систему отношений, в которой уже сложились определенные отраслевые принципы регулирования.

Кодификация в международном праве не выступает необходимым элементом формирования отрасли, но может усилить ее системно путем создания единого международно-правового акта, где будут учтены все особенности регулирования. Так, большое значение для регулирования вынужденной миграции имеет содержание Конвенции ООН о статусе беженца 1951 г. Особенности регламентации трудовой миграции закреплены Конвенцией ООН о защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. Перемещения в период вооруженного конфликта нашли свое регулирование в таких региональных международно-правовых источниках, как Конвенция ОАЕ по специальным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г. и Кампальская конвенция о защите и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке 2009 г.

¹⁰³ Кожевников Ф.И. Русское государство и международное право (до XX века) [Электронный ресурс] / под ред. Л.Н.Шестакова. М.: Зерцало, 2008. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

¹⁰⁴ Каламкрян Р.А. Включенность России в процесс кодификации и прогрессивного развития международного права [Электронный ресурс] // Гражданин и право. 2012. № 4. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

Трудно прогнозировать эволюцию такой отрасли, как международное миграционное право, еще и потому, что составляющие его нормы пока что разрознены, используются одновременно и в универсальном, и в региональном регулировании и не могут быть обобщены в каком-либо кодексе поведения государств либо едином договоре о межгосударственных передвижениях. Кроме того, значительная часть миграционных норм принадлежит к сфере конституционно-правового регулирования. Представляется необходимым провести прежде всего четкое разграничение международно-правового регулирования миграции с ее национально-правовой регламентацией.

Как было указано, предметом данного исследования, в том числе, выступают основы международно-правовой регламентации миграции, относящиеся к ее вынужденному и добровольному типам; понятийный аппарат; правовые дефиниции, источники, институты и специальные принципы, формирующие действующие международно-правовые механизмы регулирования отдельных видов миграции. Вопросы кодификации источников международно-правового регулирования миграции тесно связаны с интересами государств по классификации ее видов и установлению соответствующих правовых режимов для въезда и пребывания различных категорий мигрантов. Традиционным институтом, в котором сочетается международно-правовое и национально-правовое регулирование, продолжает оставаться статус иностранных граждан. Отдельные права, свободы и обязанности, составляющие его, частично используются государствами для международно-правовой регламентации правового статуса беженцев, лиц, ищущих убежище, и трудящихся-мигрантов, основанной на специальных принципах обращения с этими категориями лиц. Сегодня в национальном законодательстве ряда государств-участников СНГ складывается тенденция кодификации такой отрасли, как миграционное право, которое предусматривает регулирование основ внешней и внутренней миграции, правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев и определяет принципы и меры государственного воздействия на процессы передвижения индивидов.

1.2. Современные институты и концепции международно-правового регулирования вынужденной миграции и их применение в национальном законодательстве Российской Федерации

Будет правильным начать исследование с анализа международно-правовых институтов защиты вынужденных мигрантов, которые связаны с определенными событиями мировой истории. Возникновение этих институтов изначально заложило основы универсального международно-правового регулирования миграции. Как указывают российские специалисты, «вынужденная миграция несет за собой наиболее тяжелые последствия как для личности, так и для общества, государства. В последнее время происходит постепенная трансформация характера миграции: из рефлекторной, вызванной конкретной, сиюминутной ситуацией, военным или межнациональным конфликтом, она превращается в эволюционную, обусловленную долгосрочными и комплексными причинами»¹⁰⁵.

Процессы межгосударственного перемещения тесно связаны с проблемой защиты беженцев, получившей первое международно-правовое оформление в начале XX века. Здесь принципиален момент формирования правового определения понятия «беженец», которое не совпадает с бытовым употреблением данного термина.

Принудительное массовое вытеснение населения как результат работорговли (Африканский континент), жестоких религиозных войн (средневековые Франция и Испания), европейских крестовых походов, открытия и присоединения новых государственных территорий (Америка и Австралия) было присуще различным историческим периодам. Придание особого статуса беженцам, существовавшего *de facto* на протяжении всей истории человеческой цивилизации, положило начало международно-правовому регулированию вынужденной миграции в рамках Лиги Наций.

¹⁰⁵ Юридический справочник мигранта / авт. коллектив: Т.Я.Хабриева, Б.Б.Хамчиев, Л.В.Андриченко, В.А.Васильев, В.О.Елеонский, В.В.Туляков. М., 2002. С. 4.

Совет Лиги Наций 26 февраля 1921 г. принял резолюцию по русским беженцам¹⁰⁶. К 1923 г. общее количество вынужденных мигрантов в странах Европы (к ним относятся в указанный период лица армянского, болгарского, русского, албанского, сербского происхождения), приблизилось к 2–2,5 млн человек¹⁰⁷. В рамках Лиги Наций в июне 1926 г. по инициативе Международного Комитета Красного Креста (МККК) был учрежден пост Верховного Комиссара по беженцам, на который избран известный филантроп и арктический исследователь и Ф.Нансен. Также было создано Бюро по делам беженцев. Положение о получении удостоверений личности для русских беженцев было подписано в июле 1922 г. 53 странами (позже было названо Положением о «нансеновских паспортах»); аналогичное Положение об удостоверении личности армянских беженцев было принято государствами-участниками 31 мая 1924 г.

Термин «беженец» в отношении определенной национальной группы лиц впервые был использован в Соглашении 1926 г. о получении удостоверений личности русскими и армянскими беженцами¹⁰⁸. Русскими беженцами могли быть признаны лица российского происхождения, не обладавшие в принципе или более не обладающие защитой советского правительства, которые не приобрели иного гражданства¹⁰⁹. Соглашение о распространении на другие категории беженцев мер, установленных в пользу русских и армянских беженцев¹¹⁰, принятое 30 июня 1928 г., содержало рекомендательные нормы по организации национальных служб помощи беженцам при согласии государств-участников. Так, правительство Франции в 1922–1928 гг. выдало экзекватуру на учреждение Лигой Наций «русских бюро» в Париже, Марселе и Ницце, на которые были возложены функции посредничества между властями и вынужденными мигрантами.

Приход Гитлера к власти и нацистская политика преследования отдельных

¹⁰⁶ LoN Council Resolution on Russian Refugees, 26 February 1921 // (12 LoNTS. 19, III), 12.

¹⁰⁷ La reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile: Actes de la journée d'études du 21 Avril 1989. Bruxelles, 1990. P. 22–23.

¹⁰⁸ Arrangement relating to the issue of identity certificates to Russian and Armenian refugees, 12 May 1926 // LoNTS. N 2004, vol. LXXXIX (89).

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Arrangement relative a l'extension à d'autres catégories de réfugiés de certain mesures prises en faveur de réfugiés russes et arméniens, signé le 30 juin 1928 // Société de Nations. Recueil de Traités. N 2006, vol. LXXXIX (89).

этнических групп и политической оппозиции обусловили переход от рекомендательных к обязательным международно-правовым актам, касающимся беженцев. Конвенцию Лиги Наций о международном статусе беженцев, принятую 28 октября 1933 г., ратифицировали 8 стран-участниц¹¹¹. В содержании Конвенции впервые закреплён универсальный принцип невыдачи и невысылки беженцев в государство, где они могут подвергнуться преследованию (*non-Refoulement*). Верховный Комиссариат Лиги Наций по немецким беженцам функционировал в период 1933–1938 г.; 4 июля 1936 г. было государствами-участниками было подписано Соглашение о статусе беженцев из Германии и 10 февраля 1938 г. принята Конвенция о статусе германских беженцев, которая получила только три ратификации¹¹². Оба указанных международных договора гарантировали возможность временного убежища на территории государства приема, если оно затруднялось предоставить беженцам постоянное пребывание. Помимо использования принципа *non-Refoulement*, они наделялись правом передвижения и проживания на территории такого государства.

Завершающим международным договором предвоенного периода, принятым в рамках Лиги Наций, стал Дополнительный Протокол 1939 г. к Конвенции 1938 г., которым ее содержание было распространено на австрийских беженцев, прибывших в европейские страны после аншлюса. Особое внимание в Протоколе было уделено лицам, обладавшим австрийским гражданством, и лицам без гражданства, покинувшим территорию Австрии, также включавшемся в число возможных заявителей о статусе беженца¹¹³. Вторая мировая война повлияла на окончание деятельности Лиги Наций в целом и установленного ею международно-правового механизма защиты беженцев в частности.

Еще в военный период (9 ноября 1943 г.) 44 государствами было учреждено Агентство Объединенных Наций по вопросам помощи и послевоенного

¹¹¹ Convention relative au status international des réfugiés, signée le 28 Octobre 1933 // Société de Nations. Recueil de Traités. N 3663, vol. CLIX.

¹¹² The Convention of 10 February 1938 concerning the status of Refugees coming from Germany // LoNTS. N 4461, vol. CXCH (192).

¹¹³ Additional Protocol of 14 September 1939 to the Arrangement of 4 July 1936 and the Convention of 10 February 1938 // LoNTS. N 4634, vol. CXCVIII (198).

восстановления (UNRRA). Принципиальной задачей международного сообщества признавалась помощь в репатриации перемещенных лиц, которые находились на подконтрольной этим странам территории. В 1943–1946 гг. Агентству удалось оказать содействие 2 млн беженцам и перемещенным лицам, находившимся в Европе, 850 тыс. которых являлись «нерепатрируемыми лицами», так как отказались возвращаться в страны своего гражданства или обычного проживания¹¹⁴.

Первая сессия Генеральной Ассамблеи ООН рассмотрела вопрос о беженцах с целью формирования подходов к его решению. Позиции государств-участников были принципиально различными: страны социалистического лагеря настаивали на ускоренной репатриации этих лиц в государства их гражданства и заключении соответствующих двусторонних договоров, в то время, как западноевропейские и заокеанские государства выдвигали принцип свободы передвижения и требовали применения репатриации только на добровольной основе. Резолюцией 62/1 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1946 г. была учреждена Международная организация по беженцам (МОБ), участниками которой стали 18 стран, среди них – Великобритания, Франция, Китай, Швейцария, Канада, Австралия, Новая Зеландия. МОБ приняла на себя обязательства и в отношении предвоенных беженцев, и в отношении перемещенных лиц, депортированных во время войны с территории государств происхождения¹¹⁵.

Определение понятия «беженец» в Конституции (Уставе) МОБ имело собирательный характер. Термин «беженец» мог применяться к лицам, которые покинули страну своего гражданства или обычной резиденции и находятся вне ее пределов, сохранив или утратив при этом свое гражданство. Согласно пункту 1

¹¹⁴ См.: Vernant J. Les réfugiés dans l'après-guerre. Monaco, 1953. P. 36.

¹¹⁵ Подробно об эволюции международно-правового регулирования статуса беженцев и перемещенных лиц см.: Ястребова А.Ю. Международно-правовое регулирование миграции: эволюция, основы, иммиграционные приоритеты Российской Федерации и стран Европейского Союза // Международное право и международные организации. 2012. № 1. С. 91–99.

(подпункты а, в и с) и пунктам 2, 3 и 4 раздела А Конституции МОБ¹¹⁶, в качестве беженцев признавались индивиды, которые являются:

- жертвами нацистских и фашистских режимов или режимов, им подобных, вне зависимости от наличия у них статуса беженца;
- принадлежащими к испанским республиканцам; другими жертвами фалангистского режима, имеющими или не имеющими статус беженца;
- лицами, рассматриваемыми как беженцы по мотивам расы, вероисповедания, национальной принадлежности или политических убеждений до начала Второй мировой войны
- лицами еврейской национальности, пребывавшим на территории Германии и Австрии либо являвшимся там иностранцами или апатридами и ставших жертвами нацистского преследования, возвращенных туда в результате действий вооруженных сил или военных обстоятельств;
- гражданами, которые находятся вне пределов государства своего гражданства или резиденции, по причине событий, произошедших в военный период, и не могут использовать его защиту или отказываются от нее¹¹⁷.

Объединение универсальных понятий и отдельных видов вынужденных мигрантов в комплексном определении беженца объясняется тем, что государства-участники в тот период пытались решить одновременно две задачи: установить правопреемство МОБ в отношении защиты предвоенных беженцев, признанных таковыми в рамках международных договоров Лиги Наций, и продолжить формировать единые подходы к Refugee Law.

МОБ в период 1947–1951 гг. способствовало репатриации более 1 млн перемещенных лиц; в 1947–1948 гг. ею были заключены соглашения с рядом государств (Австралия, Бельгия, Великобритания) о переселении беженцев и перемещенных лиц и их использовании на производстве принимающих стран в

¹¹⁶ A/RES/62(I) Refugees and Displaced Persons, 15 December 1946. URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62(I)) (Date of access: 10 November 2017).

¹¹⁷ Подробнее о генезисе статуса беженца и института убежища в соотношении международного права и национального законодательства государств см.: Денисова С.Г. Конституционно-правовой статус беженцев и лиц, ищущих убежище: сравнительный анализ законодательства и практики Российской Федерации и зарубежных стран: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2002; Сазон К.Д. Право убежища в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2014.

качестве низкоквалифицированных работников. Такие функции экономического переселения Конституцией МОБ не предусматривались. Отдельные авторы отмечают «коммерческий» этап деятельности МОБ, когда она выполняла задачу обеспечения дешевой рабочей силы для государств-партнеров по указанным договорам¹¹⁸.

Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 319 (IV) от 3 декабря 1949 г. было учреждено Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), которое действует с 1 января 1951 г. и выступает правопреемником предшествующих международных организаций, в чью компетенцию входила защита беженцев. Устав УВКБ ООН, принятый 14 декабря 1950 г.¹¹⁹, в п. А I) и II) и п. В ст. 6 распространяет компетенцию Верховного комиссара по беженцам на лиц, которые:

– рассматривались как беженцы в силу предшествующих соглашений Лиги Наций или по содержанию Конституции МОБ;

– находятся вне страны происхождения в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений, не могут или не желают пользоваться защитой этой страны или вследствие таких опасений либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства. Или же, не обладая гражданством и находясь вне государства обычного местожительства, такие лица не могут или не желают вернуться в нее вследствие вышеуказанных опасений либо причин¹²⁰;

– на иных лиц, удовлетворяющих данным требованиям, без каких-либо временных ограничений.

Создание УВКБ в качестве специализированного учреждения ООН и принятие государствами универсальной Конвенции 1951 г. о статусе беженцев знаменуют собой начало современного этапа международно-правового

¹¹⁸ Подробно см.: Беженцы: динамика перемещений. М., 1987; Потапов В.И. Беженцы и международное право. М., 1986.

¹¹⁹ Устав УВКБ 1950 г. принят резолюцией ГА ООН 428 (V), его текст приводится по: Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на 5-й сессии. Т. I: 19 сентября–15 декабря 1950 г. А/1175, 1951. С. 46–48.

¹²⁰ Об особенностях защиты апатридов в деятельности УВКБ ООН см.: The World's Stateless People: questions and answers. Geneva: UNHCR, 2004.

регулирования вынужденной миграции. Как справедливо замечает Г.С.Гудвин-Гилл, «статус беженца с точки зрения международного права занимает правовое пространство, характеризуемое, с одной стороны, принципом суверенитета государств и связанными с ним принципами территориального верховенства и самосохранения, а с другой – конкурирующими гуманитарными принципами, вытекающими из общего международного права (включая цели и принципы Организации Объединенных Наций) и из договоров»¹²¹.

Статус специализированного учреждения ООН в 1946 г. получила Международная организация труда (МОТ), деятельность которой, в том числе, направлена на создание международных трудовых стандартов и защиту прав трудящихся-мигрантов. Функции управления программами переселения мигрантов были отнесены к компетенции Международной организации по миграции (МОМ), основанной в 1951 г. К современной компетенции МОМ относится «набор, подготовка к миграции, языковая подготовка, деятельность по информированию мигрантов, медицинское обследование, размещение, мероприятия, способствующие приему и интеграции, консультативные услуги по вопросам миграции» (п. с) ст. 1 Конституции МОМ 1987 г.)¹²². Государства-участники приняли на 71-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН решение о новом международно-правовом статусе МОМ в качестве специализированного учреждения ООН посредством заключения соглашения об их взаимодействии. Предполагается, что МОМ продолжит осуществление своих уставных функций в координации и сотрудничестве с учреждениями ООН в сфере миграции и внесет необходимый вклад в подготовку глобального договора о мигрантах 2018 г.

Как было указано выше, международно-правовые основы регулирования миграции заложены прежде всего ч. 2 ст. 13 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) 1948 г., которая устанавливает право индивида покидать любое государство, включая собственное, и возвращаться в него. Ч. 1 ст. 14 Декларации

¹²¹ Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве: пер. с англ. / под ред. М.И.Левиной. М., 1997. С. 5.

¹²² Текст Конституции (устава) МОМ 1987 г. приводится по: URL: http://moscow.iom.int/russian/documents/IOM_Constitution_in%20Russian.pdf (дата обращения: 10.11.2017).

закрепляет его право искать убежище от преследования и пользоваться им. Несмотря на значимость положений ВДПЧ как первого универсального международно-правового акта в сфере определения базовых стандартов прав и свобод человека, они носят рекомендательный для государств-участников характер. Нами также отмечалось, что в содержании Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., являющегося международным договором, гарантировано в качестве обязательной нормы вышеприведенное право индивида покидать любое государство, включая собственное (ч. 2 ст. 12). Кроме того, оно дополнено запретом произвольного лишения лица права на въезд в государство происхождения (ч. 4 ст. 12 Пакта).

Международно-правовое определение «беженец», которое используется в содержании Конвенции о статусе беженцев 1951 г.¹²³ (ч. А ст. 1), практически полностью повторяет определение, данное Уставом УВКБ ООН в ч. В ст. 6, и состоит из следующих признаков:

- лицо пересекло международные границы и находится вне пределов государства происхождения (гражданства или обычного местожительства);
- оно не может или не желает обратиться к защите этого государства;
- лицо обладает обоснованными опасениями;
- преследование лица осуществляется по мотивам расы, вероисповедания, национального происхождения, принадлежности к определенной социальной группе или наличия политических убеждений;
- по указанным обстоятельствам лицо не может или не желает возвращаться в государство происхождения.

Ч. В ст. 1 Конвенции 1951 г. предлагает государствам-участникам ограничить по своему усмотрению принимаемые на себя обязательства в отношении беженцев как вытекающие из событий, происшедших до 1 января 1951 г. в Европе, или же расширить их в отношении событий, случившихся в других странах. Этот выбор в пользу всех беженцев или только тех из них, кто переместился в пределах европейского континента, может быть сделан самим государством-участником как

¹²³ Бюллетень международных договоров. 1993. № 9, 1 нояб.

в момент подписания, ратификации или присоединения к Конвенции, так и после того, посредством уведомления депозитария.

С учетом возникновения новых ситуаций, относящихся к беженцам, с момента принятия Конвенции 1951 г., Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г.¹²⁴ снял оговорку «в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г.» (ч. 2 ст. I). В ч. 3 ст. I установлено, что содержание Протокола, включающее в себя обязательство применять сущностные нормы Конвенции 1951 г. (ст. 2–34), используется государствами-участниками без каких-либо географических ограничений. Принятие Протокола дает государствам-участникам возможность распространять действие норм Конвенции 1951 г. на любые ситуации вынужденной миграции людей, которые имеют место сейчас и могут случиться позже.

СССР изначально отказался участвовать в Конвенции 1951 г. по причине отрицательной позиции к оказанию защиты «невозвращенцам», оставшимся в послевоенный период в зарубежных странах и отвергшим репатриацию. Л.Н.Шестаков излагает позицию СССР в отношении содержания Конвенции следующим образом: «Сотрудничество государств в деле оказания помощи беженцам является в своей основе гуманным. Вместе с тем, нельзя согласиться... что под личиной беженцев скрываются от законного наказания за преступления против своих народов подчас предатели и отщепенцы. Очевидно, что в условиях существования разделенного на два лагеря мира и усиления идеологической борьбы между ними является нереальным достижение универсального соглашения по вопросу о беженцах»¹²⁵.

Российская Федерация ратифицировала Конвенцию 1951 г. с целью использовать универсальные нормы как международно-правовую основу для формирования национального законодательства в связи с появившимися на ее территории в 1990-е годы вынужденными мигрантами из бывших республик СССР. Термин «мигрант» до сих пор не имеет правового закрепления в

¹²⁴ Там же.

¹²⁵ Права человека: сборник междунар. документов / сост. Л.Н. Шестаков. М., 1986. С. 19–20.

российском законодательстве. В решении Экономического Суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1/14-96¹²⁶ этим термином обозначены лица, которые осуществляют пространственные перемещения, имеющие различные причины, длительность и пространственные границы. Представляется, что это слишком широкое определение, которое не может быть использовано в российском миграционном законодательстве, так как различные причины миграции предполагают и последующую классификацию мигрантов, и установление, в зависимости от нее, видов их правового статуса в государстве приема.

Безусловный приоритет для международного и конституционно-правового регулирования сегодня представляют вынужденные мигранты. Т.Н.Юдина определяет вынужденную миграцию как «совокупность территориальных перемещений, связанных с постоянным или временным изменением места жительства людей по не зависящим от них причинам, как правило, вопреки их желанию»¹²⁷.

Российская Федерация присоединилась к Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г. в ноябре 1992 г. посредством принятия Постановления Верховного Совета РФ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев» № 3876-1¹²⁸ и с заявлением о применении содержания Конвенции без географических и временных ограничений.

Представляется, что было правильным сделать заявление о применении Конвенции 1951 г. в ситуации осуществления правопреемства Российской Федерации в отношении бывших соотечественников, вытесняемых из стран постсоветского пространства. Именно эти лица приобретали в большинстве своем статус беженца на территории России в начале-середине 1990-х годов. К 1999 г.

¹²⁶ Решение Экономического Суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1/14-96 «О толковании понятий «беженец», «мигрант», «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г». Текст решения приводится по: URL: http://sudsng.org/download_files/rh/1996/rh_s-1_14-96_110996.pdf (дата обращения: 10.11.2017).

¹²⁷ Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: учеб. пособие. М.: РГСУ, 2007. С. 38.

¹²⁸ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 45, ст. 2563.

Российская Федерация предоставила статус беженца на своей территории 128 039 гражданам стран СНГ и Балтии. Так, к примеру, количество лиц, прибывших в этот период из Республики Таджикистан вследствие ситуации вооруженного противостояния правительства и оппозиции и признанных в России беженцами, достигало 114 260 человек¹²⁹. Для сравнения, через 10 лет, в 2009 г. с ходатайством о признании беженцем в органы Федеральной миграционной службы (ФМС) России обратились 6 таджикских граждан¹³⁰.

Обратившись к содержанию Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.¹³¹ и Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ¹³², Россия могла бы прибегнуть и к таким формам участия в Конвенции 1951 г., как временное выполнение ее положений после подписания, с отложенной ратификацией, или же принятие ее норм с определенными оговорками. А.Н.Талалаев, ссылаясь на п. 1 d) ст. 2 и ст. 19 Венской конвенции 1969 г., определяет оговорку как «одностороннее заявление, посредством которого государство высказывает свое желание исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора по отношению к себе» и указывает, что институт оговорок обретает весь смысл только при наличии многосторонних договоров¹³³. Допустимая оговорка к существующему международному договору должна рассматриваться как суверенное право любого из участников такого договора, при условии, если она не идет вразрез с его содержанием. Как известно, принятие оговорки сделавшего ее государства всеми другими сторонами международного договора создает особый правовой режим, действующий в рамках указанного договора в отношении такого государства (статьи 20–23 Венской конвенции 1969 г.). Одновременно ст. 22 Конвенции предусматривает возможность снятия оговорки сделавшим ее участником в любое время.

¹²⁹ Зайончковская Ж.А. Россия: миграция в разном масштабе: научные доклады. Вып. 1. М., 1999. С. 174–175.

¹³⁰ Статистика приводится согласно информации, представленной на официальном сайте ФМС России: URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения: 28.08.2015).

¹³¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37, ст. 772.

¹³² СЗ РФ. 17 июля 1995. № 29, ст. 2757.

¹³³ Талалаев А.Н. Право международных договоров. Договоры с участием международных организаций. М., 1989. С. 126, 138.

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» заимствует из Венской конвенции 1969 г. формулировку ст. 25, оговаривающей ее право делать оговорки при подписании, ратификации, утверждении, принятии международных договоров, с соблюдением условий договора и норм международного права (ч. 1). Россия может также снять сделанные оговорки в любое время в том же порядке, в каком они производились (ч. 2 ст. 25).

Использование института оговорок Российской Федерацией при присоединении к Конвенции 1951 г. было бы вполне оправданным. Уже отмечалось, что первоначально ее действие было ограничено как временными рамками исхода беженцев (до 1 января 1951 г.), так и географическими границами (Европа) государств гражданства или постоянного проживания этих лиц. Государствам-участникам потребовалось более 15 лет, чтобы снять указанные ограничения в Протоколе, касающемся статуса беженцев, 1967 г. Разумно было бы резервировать более длительный период для разработки общего миграционного законодательства Российской Федерации и специального законодательства по беженцам, соответствующего требованиям Конвенции о статусе беженцев 1951 г. В тексте Конвенции 1951 г. существуют, как и в любом международном договоре, такие сущностные нормы, оговорки к которым не могут иметь место в принципе. В этой части нужно согласиться с мнением В.Д.Бордунова, который указывает: «Международный договор, оказывающий регулирующее воздействие одновременно на международные и внутренние отношения, содержит обязательства, из которых вытекают международно-правовые предписания к государствам по приведению своей национальной правовой системы в состояние полной восприимчивости к их применению без каких-либо изъятий и исключений»¹³⁴. По мнению УВКБ ООН, к данным обязательствам относится, прежде всего, «определение понятия «беженец» и так называемый принцип невысылки, означающий, что ни одно договаривающееся государство никоим образом не может выслать или возвратить беженца против его

¹³⁴ Бордунов В.Д. Оценка соответствия законов международным договорам Российской Федерации // Современное международное право: теория и практика: Liber Amicorum в честь проф. С.В.Черниченко. М., 2015. С. 113.

воли на территорию, где он/она опасается преследования»¹³⁵. Анализируя содержание Федерального закона «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. № 4528-1¹³⁶, можно утверждать, что эти положения полностью им заимствованы как сущностные нормы Конвенции 1951 г.

Помимо института оговорок, Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» также предусмотрена возможность их временного применения, если такая норма присутствует в договоре или об этом достигнута договоренность с подписавшими сторонами (ч. 1 ст. 23). В таком случае можно было бы временно применять нормы Конвенции 1951 г. и еще до ее ратификации оценить отдельные сложности такого применения при разработке российского миграционного законодательства.

Ч. 1) ст. 1 российского Федерального закона «О беженцах» закрепляет определение беженца, максимально приближенное к его конвенционному содержанию. Составные элементы этого определения таковы:

- беженцем признается лицо, которое не является гражданином Российской Федерации (иностранец, гражданин или лицо без гражданства), у которого существуют вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования;
- преследование основано на мотивах расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- лицо покинуло государство происхождения (гражданства или обычного местожительства) и не может либо не желает возвращаться в него вследствие наличия таких опасений;
- лицо не может или не желает обращаться к защите государства происхождения по указанным причинам¹³⁷.

¹³⁵ Конвенция и Протокол, касающиеся статуса беженцев. Женева: УВКБ ООН, 2007. С. 5.

¹³⁶ Ведомости Верховного Совета РФ. 25 марта 1993. № 12, ст. 425. ФЗ «О беженцах» действует в ред. от 22 декабря 2014 г. № 446-ФЗ: СЗ РФ. 29 дек. 2014. № 52 (ч. I), ст. 7557.

¹³⁷ Подробно об особенностях и реализации правового статуса беженцев в Российской Федерации см.: Аванесова А.А. Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2009. С. 71–149.

Приведенное определение включает в себя все недостатки и слабости конвенционной нормы, а именно:

- слишком общую формулировку действий, составляющих преследование;
- отсутствие связи преследования и нарушений базовых прав и свобод человека государством гражданства или постоянного пребывания лица или неспособность/нежелание государства пресечь такие нарушения, осуществляемые третьей силой;

- отсутствие указаний на конкретные причины, обуславливающие вынужденную миграцию: международные вооруженные конфликты (об этом будет подробнее сказано в связи с имплементацией норм Женевских конвенций 1949 г. о защите жертв войны); межнациональные столкновения, гражданские войны; политика апартеида и геноцида, проводимая в стране исхода; систематические нарушения общественного порядка; дискриминационная направленность национального законодательства в сфере прав человека и т.д.

В настоящий момент существует правовая тенденция к расширению причин бегства индивида из своей страны, имеющая место в отдельных региональных международных договорах. Так, в Соглашении о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г., принятом в рамках СНГ¹³⁸, конвенционное определение дополнено принадлежностью заявителя к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами (ст. 1). Африканская Конвенция по специальным аспектам проблемы беженцев 1969 г.¹³⁹ включает в себя, помимо классического определения беженца, п. 2 ст. I, где такое понятие также применимо к индивиду, который по причинам внешнего акта агрессии, оккупации, иностранного доминирования или обстоятельств, значительно нарушающих общественный порядок, принужден бежать в другую страну. В содержании вышеуказанной Нью-Йоркской Декларации о беженцах и мигрантах, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2016 г., указано,

¹³⁸ Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

¹³⁹ OAU Convention of 10 September 1969 governing the specific aspects of refugee problem in Africa. URL: [https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume 1001/volume-1001-I-14691-English.pdf](https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201001/volume-1001-I-14691-English.pdf) (Date of access: 10 November 2017).

что вооруженные конфликты, преследования и насилие, включая акты терроризма, принадлежат к числу факторов, обуславливающих массовое перемещение беженцев (п. 64). Тем не менее, в Декларации признано, что основой международно-правовой защиты беженцев остается Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. (п. 65), которые, как было показано выше, не включают вооруженные конфликты и насилие в перечень событий, приводящих к их бегству. Представляется необходимым, чтобы глобальный договор о беженцах, который готовится в рамках ООН к принятию к 2018 г., расширил основания для признания беженцами лиц, бегущих от условий и последствий вооруженных конфликтов и массовых грубых нарушений основных прав человека.

Российское федеральное законодательство идет по пути сохранения универсального определения беженца, содержащегося в Конвенции 1951 г. Сегодня можно констатировать, что процедура признания беженцем в Российской Федерации осуществлялась только применительно к ограниченному кругу лиц, к которому принадлежали граждане отдельных стран с сохраняющейся нестабильной политической обстановкой. Так, согласно официальной статистике ФМС¹⁴⁰, в 2009–2014 гг. были признаны беженцами 503 семьи, или 821 иностранный гражданин и апатрид, прибывшие из государств ближнего и дальнего зарубежья. Из этих лиц 379 человек составили граждане Афганистана, 242 – Украины, 91 – Грузии, 21 – Узбекистана, 18 – Египта, 9 – Киргизии, 8 – Палестины. В этот период российская правоприменительная практика не воспринимала универсального подхода к нормам ст. 1 Конвенции 1951 г. (определение понятия «беженец») в отношении любого лица в любой ситуации преследования, вне зависимости от государства исхода. Во многом применение данных норм зависело от политической стратегии России в рамках СНГ, когда дружественные государства-участники одновременно считались безопасными и не могли расцениваться как страны исхода. Такие прагматичные межгосударственные отношения, характерные для большинства принимающих

¹⁴⁰ Статистика приведена согласно информации, представленной на официальном сайте ФМС России: URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения: 28.08.2015).

государств, УВКБ ООН отмечало еще в 1990-е годы следующим образом: «В этом новом политическом контексте беженцы становятся скорее негативным, нежели позитивным элементом международных отношений. Даже если иметь в виду, что предоставление убежища является гуманным актом, все равно они могут действовать как раздражающий фактор в отношениях между страной происхождения и страной убежища, препятствуя установлению более тесных деловых отношений»¹⁴¹.

Сегодня стратегия России по отношению к вынужденным мигрантам из стран ближнего зарубежья коренным образом меняется. Статистика миграционного ведомства показывает, что Российская Федерация взяла на себя продолжительные по времени международно-правовые обязательства по приему и обустройству граждан, выезжающих вследствие вооруженного конфликта с юго-востока Украины в контексте применения Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Всего, начиная с 1 апреля 2014 г., на территорию Российской Федерации въехало и продолжало оставаться здесь в течение года 953 897 граждан Украины, из них 5903 человека обратились с ходатайством о предоставлении статуса беженца и 320 513 – с заявлением о предоставлении временного убежища¹⁴². Таким образом, экстремальные социально-политические факторы и применение военной силы украинскими властями по отношению к гражданскому населению ДНР и ЛНР являются достаточными основаниями для проведения процедуры признания беженцем или лицом, получившим временное убежище на территории Российской Федерации.

Международно-правовые обязательства России по Конвенции 1951 г. подразумевают, что при ее ратификации без каких-либо сделанных государством-участником оговорок ее нормы распространяются как на граждан дальнего зарубежья, так на бывших соотечественников, прибывших из постсоветских государств. Правовая альтернатива статусу беженца была предложена в содержании Федерального закона Российской Федерации «О вынужденных

¹⁴¹ Положение беженцев в мире, 1997–1998. М.: УВКБ ООН, 1998. С. 79.

¹⁴² Информация приведена согласно статистике официального сайта ФМС России: URL: www.fms.ru/about/statistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazhdan_ukraini (дата обращения: 03.04.2015).

переселенцах» от 19 февраля 1993 г. № 4530-1¹⁴³, обеспечившего защиту лиц, обладающих российским гражданством. Ч. 1 ст. 1 Закона определяет вынужденного переселенца как российского гражданина, который покинул свое место жительства по причине имевшего место по отношению к нему или членам его семьи насилия или преследования либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расы, национальности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, что стало поводом «для проведения враждебных компаний в отношении конкретного лица или группы лиц или массовых нарушений общественного порядка». Первая часть приведенного определения практически воспроизводит признаки беженца, в то время, как вторая предполагает элемент активных действий для воздействия на индивида. С последними тесно связано современное понимание преследования и его угрозы.

Ч. 2 ст. 1 вышеуказанного Закона устанавливает категории лиц, которые могут быть признаны вынужденными переселенцами, а именно:

– граждане Российской Федерации, которые были вынуждены покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибыли на ее территорию;

– граждане Российской Федерации, которые были вынуждены оставить место жительства на территории одного субъекта РФ и прибыли на территорию другого ее субъекта.

Таким образом, в условиях упрочившегося института национального гражданства новых независимых государств, вынужденные мигранты теоретически могли быть признаны в качестве беженцев или вынужденных переселенцев. Принятие российского гражданства при наличии упрощенного порядка его приобретения для бывших соотечественников по СССР (ст. 18 ранее действовавшего Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от

¹⁴³ Ведомости Верховного Совета РФ. 25 марта 1993. № 12, ст. 427. Ст. 1 ФЗ «О вынужденных переселенцах» действует в ред. ФЗ № 467-ФЗ от 30 декабря 2015 г.: СЗ РФ. 4 янв. 2016. № 1 (ч. 1), ст. 87.

28 ноября 1991 г. № 1948-1¹⁴⁴) было весьма реальной и быстрой процедурой. К настоящему моменту, когда применяются положения ст. 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2001 г. № 62-ФЗ¹⁴⁵, перечень условий для проведения облегченной процедуры приобретения гражданства значительно изменен. Напомним, что действие Федерального закона «О вынужденных переселенцах» распространяется на лиц, уже обладающих гражданством Российской Федерации и постоянно проживающих в иностранных государствах.

Другую категорию представляют собой российские граждане, переместившиеся в силу причин, указанных в ч. 1 ст. 1 Закона «О вынужденных переселенцах», из одного субъекта Российской Федерации в другой. Применение Закона в этой части может быть связано с ситуациями гражданских войн и внутренних беспорядков. В современном международном праве присутствует понятие внутренне перемещенных лиц (*Internally Displaced Persons*), которое относится к ситуации вынужденной миграции, происходящей в границах одного государства. Соответственно, Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» в п. 2 ч. 2 ст. 1 эту международно-правовую категорию учитывает.

Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, подготовленные в 1998 г. Комиссией ООН по правам человека¹⁴⁶, относят к категории внутренне перемещенных лиц тех, кто были вынужден покинуть место обычного жительства, в частности, вследствие вооруженных конфликтов или их последствий, по причинам проявлений насилия, нарушений прав человека, природных или вызванных человеческой деятельностью катастроф, и при этом не пересекли границ государства. Внутренне перемещенные лица при пересечении ими внешних границ своей страны могут претендовать на получение статуса

¹⁴⁴ Ведомости Верховного Совета РФ. 6 февр. 1992. № 6, ст. 243. Согласно п. г) ст. 18 ранее действовавшей редакции Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., граждане бывшего СССР, проживавшие на территории государств, ранее входивших в его состав, и прибывшие для проживания на территорию Российской Федерации, имели право на приобретение российского гражданства в порядке регистрации до 31 декабря 2000 г.

¹⁴⁵ СЗ РФ. 3 июня 2001. № 22, ст. 2031.

¹⁴⁶ UN DOC.E/CN4/1998/53. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml (дата обращения: 10.11.2017).

беженца в другом государстве. В качестве примера можно привести признание лиц, переместившихся с территории Чеченской Республики, как вынужденных переселенцев на территории других субъектов Российской Федерации¹⁴⁷; одновременно некоторые из них выехали за пределы России и получили статус беженца в отдельных европейских государствах и США.

Принципиальным моментом принятия Закона «О вынужденных переселенцах» было закрепление особого правового статуса для специальной категории граждан Российской Федерации, переместившихся по недобровольным мотивам. Российское законодательство значительно повлияло на формирование региональной международно-правовой доктрины стран СНГ по оказанию помощи вынужденным переселенцам. Так, в Соглашении о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г., действующем совместно с Протоколом к нему от 10 февраля 1995 г.¹⁴⁸, содержится унифицированное определение «вынужденный переселенец». Под указанным термином понимается «лицо, которое являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в любых формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политический убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами» (ст. 2 Соглашения). Практически идентичное содержание заложено в понятие «беженец», установленное ст. 1 Соглашения. Единственное различие состоит в том, что статус беженца может быть признан за лицом, не являющимся гражданином Стороны, которая предоставила убежище.

¹⁴⁷ Согласно статистике МОМ, за статусом вынужденного переселенца обратилось 23 827 человек из числа мигрантов из Чеченской Республики и Республики Северная Осетия-Алания. См.: Migration in the Russian Federation: A Country Profile, 2008. Geneva: IOM, 2008. P. 23.

¹⁴⁸ Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.

Исследователи обращаются к статусу вынужденного переселенца как к новому правовому институту¹⁴⁹, который породил механизм дополнительной защиты собственных граждан в области передвижения, ранее не предусмотренный в международном праве. Российская концепция в большей степени ориентирована на поддержку специально обозначенной группы собственных граждан при их выезде из государства постоянного проживания или субъекта Российской Федерации и обустройства в местных условиях¹⁵⁰.

Нужно отметить, что статус беженца и вынужденного переселенца был воспринят региональными международно-правовыми актами СНГ в середине 90-х годов в российской правовой интерпретации. Это связано с тем фактом, что именно Российская Федерация выступила в качестве активно принимающего вынужденных переселенцев государства. В условиях, когда получение российского гражданства было облегчено вышеуказанным п. г) ст. 18 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г., выезд лиц, получивших на территории государств постоянного проживания российское гражданство, приобрел массовый характер. Так, согласно данным, приведенным экспертами МОМ, к моменту принятия новой редакции Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2001 г., Россия приняла 782 215 вынужденных переселенцев, из них: 290 698 выходцев из Казахстана, 100 606 – из Узбекистана, 35 498 – из Киргизии. К 2007 г. общее число лиц, признанных вынужденными переселенцами в Российской Федерации, составило 117 711 человек¹⁵¹.

Оценивая эту ситуацию, докладчики, представляющие Глобальную комиссию по международной миграции, в 2006 г. отмечали: «Государства бывшего Советского Союза в течение последних 15 лет испытали на себе особенно сложную модель человеческой мобильности... перемещения, как добровольные, так и вынужденные, и ситуации, когда сами люди не

¹⁴⁹ См., например: Оздоев М.Д. Конституционно-правовой статус вынужденных переселенцев и беженцев в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2003.

¹⁵⁰ См. также: Балашова Т.Н. Указ. соч.

¹⁵¹ Migration in the Russian Federation: A Country Profile, 2008. P. 24.

перемещались, однако гражданство их менялось. Пришлось разрабатывать специальный вокабуляр, в котором появились новые категории мигрантов, такие как... «вынужденные переселенцы» (те, кто был вынужден переехать в страну своего гражданства в результате обстоятельств, подвергающих опасности их жизни)¹⁵². Представляется, что приобретение правового статуса вынужденного переселенца будет оставаться актуальным, так как для лиц, обладающих российским гражданством и проживающих за пределами Российской Федерации, им предусмотрены определенные гарантии возвращения при выезде с постоянного местожительства в другом государстве СНГ.

Понятие «вынужденный переселенец» можно сопоставить с содержанием Конвенции о статусе беженцев 1951 г. таким образом:

1) Преследование индивида или наличие реальной опасности подвергнуться преследованию по мотивам расы, национальности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений выступают теми же основаниями бегства.

2) Имеет место отдельное указание на такие методы преследования, которые связаны с проведением враждебных компаний по отношению к лицу или группе лиц или с массовыми нарушениями общественного порядка.

3) Статус беженца применим к признанию лиц, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, статус вынужденного переселенца может быть реализован только по отношению к гражданам страны приема.

4) В определение вынужденного переселенца заложены правовые основы расширения причин исхода лица. Региональное соглашение, действующее в рамках СНГ, содержит указание на вооруженные и межнациональные конфликты, которые могут стать причиной бегства. Государства-участники дополнили в данном Соглашении универсальное международно-правовое определение Конвенции 1951 г. применительно к современным условиям

¹⁵² Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности: доклад Глобальной комиссии по международной миграции. С. 9.

вынужденной миграции.

Международное право, установив право индивида на убежище, принимает во внимание обстоятельства его бегства из государства происхождения. Лицо не становится беженцем потому, что ему придан соответствующий правовой статус, напротив, оно имеет право на признание беженцем в силу того, что действительно таковым выступает. Отказ принимающего государства в признании лица беженцем не должен освобождать иное государство, к которому обращается такое лицо, от обязанности рассмотреть вопрос его признания. В этом выражается существо созданной государствами международно-правовой системы защиты беженцев¹⁵³.

Говоря о режиме пребывания иностранных граждан, Б.В.Ганюшкин определяет его как «общий подход к регулированию правоотношений, в которые они вступают, основное условие такого регулирования. <...> Режим лишь указывает, применяются ли для регулирования отношений с участием иностранцев те же нормы, которые регулируют отношения между гражданами государства пребывания, или для этого используются нормы, созданные специально для иностранцев и применяемые только по отношению к ним»¹⁵⁴. К беженцам согласно особенностям их международно-правового статуса можно применить только специальный режим пребывания, который коренным образом отличается от режима пребывания обычного иностранного гражданина, включающего, к примеру, возможность выдворения по причинам обеспечения национальной безопасности или общественного порядка и обязанности страны происхождения принять обратно выдворяемых лиц. Комментируя отличия правового статуса беженца и обычного иностранца, Л.Н.Галенская замечает: «Предоставление иностранцам ряда прав регулируется двусторонними

¹⁵³ По вопросу осуществления международно-правовой защиты беженцев подробно см.: Иванов Д.В. Правовой статус беженцев в международном и внутригосударственном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 1999; Ястребова А.Ю. 1) Международно-правовая защита беженцев: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 1991; 2) Правовые аспекты междисциплинарного изучения миграционных процессов // Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинар. учеб. пособие / Центр миграционных исследований; Ин-т открытого об-ва; Бюро ЮНЕСКО в Москве. М., 2007. С. 171–183.

¹⁵⁴ Ганюшкин Б.В. Правовое положение российских граждан за границей: пособие для практ. работников. М., 2003. С. 12.

соглашениями, устанавливающими для них на основе взаимности тот или иной режим. В отношении прав беженцев наличие таких соглашений невозможно, и их права определяются внутренним законодательством государства убежища и многосторонними соглашениями»¹⁵⁵. Останавливаясь на конституционно-правовом закреплении статуса иностранцев и лиц без гражданства, Н.В.Витрук указывает, что наряду с «общим, единым для всех них правовым статусом», они в то же время «могут иметь специальные права и обязанности, обусловленные их правовым режимом пребывания на территории Российской Федерации»¹⁵⁶. Это представляется справедливым, учитывая, что беженцы и лица, ищущие убежище на территории Российской Федерации, являются по формальным основаниям иностранными гражданами или апатридами (ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О беженцах»), но обладают особым международно-правовым статусом вследствие отказа от любых форм защиты государства своего гражданства или обычного местожительства.

Необходимо рассмотреть такие институты, как право убежища (*Asylum Law*) и правовой статус беженца (*Refugee Status*), которые одновременно имеют регулирование в международном и в конституционном праве государств. Они достаточно часто ассоциируются с правом государства предоставлять убежище и правом индивида его получать¹⁵⁷. Сам процесс реализации прав и свобод человека подразумевает взаимозависимость права государства и права индивида. А.Н.Кокотов оценивает их взаимодействие так: «Самое трудное для государства – дозировать собственное вмешательство в дела общества. Самое трудное для людей – ограничивать свои запросы, соизмерять свои интересы с интересами общественными. <...> Если права, свободы оформляют свободный и равный статус индивидов, то обязанности материализуют должное в поведении людей»¹⁵⁸. С.А.Глотов и В.Д.Мазаев замечают, что «права человека – это прежде

¹⁵⁵ Галенская Л.Н. Право убежища: (международно-правовые вопросы). М., 1968. С. 78.

¹⁵⁶ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2017. С. 302.

¹⁵⁷ Об этом также см.: Ястребова А.Ю. Институт убежища в международном и конституционном праве: современные доктрины и особенности регулирования в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 21–24.

¹⁵⁸ Кокотов А.Н. Конституционное право России: курс лекций: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2010. С. 69.

всего комплекс отношений между личностью и политикой, государством и гражданином, индивидом, обществом и властью. Они (права человека) представляют собой принципы, нормы взаимоотношений между людьми и государством...»¹⁵⁹.

Ученые-политологи определяют права человека как «признаваемые и охраняемые обществом, государством и международным сообществом определенные равные социальные возможности для отдельных лиц и их объединений по удовлетворению ими своих естественных и социальных потребностей и соответствующих притязаний, гарантии которых обеспечивают достойное и справедливое, свободное и ответственное развитие и активное участие личности в многообразных общественных, в том числе и правовых, отношениях»¹⁶⁰. Как было отмечено в параграфе 1.1, миграционные отношения имеют несколько уровней регулирования. Данная политологическая концепция дает возможность говорить об участии в правоотношениях в государстве приема не только самих мигрантов, но и защищающих их права общественных объединений и переселенческих организаций или землячеств. Кстати, этот процесс переводит часть прав мигрантов из разряда индивидуальных в число коллективных. Как пример могут быть указаны трудовые права беженцев, которые включают работу на основе найма или предпринимательство, получение направлений для обучения профессии и трудоустройства; право детей беженцев на устройство в дошкольные и общеобразовательные детские учреждения и в учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования; право беженцев на участие в общественной деятельности (ч. 2 ст. 8 Федерального закона Российской Федерации «О беженцах»).

Признание правового статуса беженцев на территории страны приема сопряжено с отсутствием политико-правовой связи лица с государством происхождения и мотивированным преследованием в нем, независимо от

¹⁵⁹ Глотов С.А., Мазаев В.Д. Современная концепция прав человека в принципах и нормах Совета Европы: путеводитель по специальному лекционному курсу для студентов. М.: Ин-т нац. стратегии реформ, 2001. С. 23.

¹⁶⁰ Зайберт Н.С. Государственная политика противодействия торговле людьми в странах Северной Европы (на примере Норвегии и Дании): автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04. СПб., 2012. С. 8.

формального обладания гражданством. Этим специальный правовой режим пребывания беженцев отличен от режима, используемого в отношении обычных иностранцев. И.В.Плюгина отмечает, что «беженец, в отличие от большинства других категорий мигрантов, не может или не желает в силу указанных опасений воспользоваться защитой «своего» государства, связь с ним фактически утрачена»¹⁶¹.

Термины «беженец» (*Refugee*) и «лицо, ищущее убежище» (*Asylum-Seeker*) формально обозначают различные категории вынужденных мигрантов. Определение лица, ищущего убежище, зачастую связывается только с теми, кто либо ждет процедуры признания беженцем, либо, несмотря на опасность возвращения в свое государство, не подпадает под конвенционное определение беженца, как будет показано ниже. При этом убежище рассматривается как институт временного покровительства принимающего государства. Между тем, институт территориального убежища, предоставляемого государством иностранному гражданину или апатриду, предполагает постоянную основу его пребывания в случае признания лицом, получившим убежище. Универсальный договор об убежище, который содержал бы основные принципы применения этого института государствами-участниками, в современном международном праве отсутствует. Конференция ООН по территориальному убежищу 1977 г. не выработала общего проекта такого договора. Не получила поддержки и инициатива европейских правозащитников и неправительственных организаций, обращенная к Совету Европы в 1992 г., которая была связана с предложением принятия специального Дополнительного Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., который содержал бы определение права индивида на убежище и гарантии его реализации.

Как справедливо отмечают российские ученые-правоведы, «сформулированные и признанные государствами договоренности в сфере предоставления политического убежища вряд ли можно относить к

¹⁶¹ Плюгина И.В. Теоретические основы правового статуса мигрантов [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2009. № 3. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

общепризнанным принципам и нормам международного права хотя бы потому, в частности, что положения Декларации о территориальном убежище по своей юридической природе носят рекомендательный характер»¹⁶². Здесь необходимо перейти к анализу международно-правовых норм и принципов, действующих в области права убежища, и их связи с конституционно-правовым институтом убежища в Российской Федерации.

Ч. 2 ст. 2 Декларации ООН о территориальном убежище 1967 г.¹⁶³ закрепляет основы сотрудничества государств по разделению бремени (*Burden-Sharing*) предоставления убежища. Когда какое-либо государство не может его оказать, то другие страны «раздельно или совместно или через ООН должны рассматривать в духе международной солидарности надлежащие меры для облегчения бремени, лежащего на этом государстве». Можно утверждать поэтому, что государства-участники сотрудничают с целью обеспечить право индивида искать и получать убежище от преследования в своей стране.

В ст. 1 Каракасской конвенции Организации американских государств (ОАГ) о территориальном убежище 1954 г.¹⁶⁴ предоставление убежища ограничено суверенитетом государств: «Каждое государство имеет право в осуществление своего суверенитета допускать на свою территорию таких лиц, допуск которых оно сочтет целесообразным, так чтобы осуществление этого права не вызывало жалоб у какого-либо другого государства». В содержании Декларации Совета Европы о территориальном убежище 1977 г.¹⁶⁵ установлено, что «предоставление территориального убежища является мирным и гуманным актом и не считается недружественным актом по отношению к любому другому государству, и должно уважаться всеми государствами» (ст. 3). Данная

¹⁶² Комментарий к Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] / под общ. ред. Л.В.Лазарева. М.: Новая правовая культура, 2009. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

¹⁶³ Принята на XXII сессии ГА ООН 14 декабря 1967 г. Doc. A/6912. Текст Декларации о территориальном убежище 1967 г. приводится по: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml (дата обращения: 10.11.2017).

¹⁶⁴ Convention on Territorial Asylum of 28 March 1954 (Caracas). URL: <https://www.oas.org/juridico/english/Treaties/a-47.html> (Date of access: 10 November 2017).

¹⁶⁵ Declaration on Territorial Asylum, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 18 November 1977. URL: <https://rm.coe.int/16804d497b> (Date of access: 10 November 2017).

Декларация расширяет круг лиц, имеющих право на убежище, включая в него «классических» беженцев по Конвенции 1951 г. и любых индивидов, которые соответствуют условиям, необходимым для получения убежища по гуманным соображениям (ст. 2).

Африканская Конвенция по специальным аспектам проблемы беженцев 1969 г. содержит ст. II «Убежище», сущность которой можно представить таким образом:

- 1) институт убежища связан с выполнением международных обязательств государств-участников по приему и обустройству беженцев;
- 2) акт предоставления лицу убежища расценивается как миролюбивое и гуманное действие и не может быть рассмотрен участниками как акт недружественный;
- 3) государства-участники не применяют такие методы, как отказ принять беженцев на своих границах и принудительное возвращение, что может быть опасно для их жизни, физической неприкосновенности или свободы;
- 4) все государства-участники применяют принцип разделения бремени;
- 5) беженцы пользуются правом на получение временного убежища в государстве первого приема;
- 6) беженцы должны быть расселены на разумном расстоянии от границ государства приема.

На наш взгляд, ст. II Конвенции ОАЕ представляет собой правовую основу универсального договора по территориальному убежищу, где зафиксированы основные обязанности государств приема.

Как было показано выше, существуют различные региональные международно-правовые доктрины по поводу институту убежища. Первая из них основана на реализации суверенного права государства оказывать убежище индивидам, с уважением принципа невмешательства во внутренние дела государства выезда; вторая связана с гарантиями индивиду права на убежище без учета интересов государства происхождения.

В американской международно-правовой доктрине убежища присутствует в значительной степени приоритет права государства. М.Р.Гарсиа-Мора указывает, что дефиниция «убежище» применяется, чтобы обозначить покровительство иностранного гражданина, преследуемого собственными властями¹⁶⁶. Говоря об особенностях этого покровительства, Д.Крофорд и П.Хиндман отмечают, что «государства иногда берут за основу решение властей страны, из которой лицо бежало, и приходят к выводу, что у последних могут быть резонные мотивы для преследования таких лиц... Вследствие такого возможного вредного воздействия на отношения между страной убежища и страной гражданства лица, многие государства колеблются в вопросе предоставления статуса беженца нуждающимся в нем лицам»¹⁶⁷.

В европейской доктрине убежища, основанной на примате естественно-правовой теории, предмет защиты составляют неотъемлемые права и свободы человека, реализации которых содействует принимающее государство. Б.Вержбицки замечает, что при осуществлении права лица на убежище у него возникают определенные гарантии, такие, как беспрепятственный въезд на территорию государства приема и пребывание там, невысылка и невыдача, защита от угрозы преследования¹⁶⁸. Эксперты МОМ комментируют, что «прошло много лет, прежде чем сотрудники иммиграционных служб и судов в Западной Европе признали, что даже иностранцы, незаконно находящиеся на другой территории, являются людьми, и, таким образом, имеют право на основополагающие права человека»¹⁶⁹. Здесь предполагается, что естественные права человека, включающие право на убежище, осуществляются в принимающем государстве вне зависимости от того, является ли лицо законно въехавшим иностранным гражданином, незаконным мигрантом или апатридом.

¹⁶⁶ Garcia-Mora M.R. *International Law and Asylum as a Human Right*. Washington, 1956. P. 1.

¹⁶⁷ Crawford J., Hyndman P. Three Heresies in the Application of the Refugee Convention // *International Journal of Refugee Law*. 1989. Vol. 1, n° 2. P. 158.

¹⁶⁸ Wierzbicki B. *Political Asylum in International Law* // *Revue hellenique de droit international*, 1985–1986. P. 18.

¹⁶⁹ Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. М.: МОМ, 1994. С. 3.

Содержание ст. 63 российской Конституции 1993 г.¹⁷⁰ регламентирует предоставление политического убежища для иностранных граждан и лиц без гражданства (ч. 1), запрещается выдача другим государствам лиц, которые преследуются за их политические убеждения либо за действия (или бездействие), не признаваемые преступлением в Российской Федерации (ч. 2). Правовая доктрина убежища в России построена на взаимодействии принципа суверенитета государства и международно-правовых стандартов в области прав человека. Следует уточнить, что определение «беженец» в законодательстве Российской Федерации является более широким, чем определение лица, которое преследуется за его политические убеждения. Российские правоведы отмечают, что, кроме политических убеждений, «основанием получения статуса беженца может быть преследование по расовым, религиозным, национальным, социальным причинам. Конституция Российской Федерации непосредственно регулирует лишь возможность получения политического убежища»¹⁷¹.

Процедуры реализации права на политическое убежище в России установлены Положением о порядке его предоставления, утвержденным Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746¹⁷², которое действует с дополнениями 2003, 2007, 2012 и 2016 гг. Данное Положение применяется совместно с содержанием Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, утвержденного Приказом ФМС от 5 декабря 2007 г. № 451¹⁷³. За период 2009–2014 гг. за предоставлением политического убежища в России обратилось всего 17 иностранных граждан и апатридов¹⁷⁴.

Правом на политическое убежище пользуются индивиды, которые ищут

¹⁷⁰ СЗ РФ. 4 авг. 2014. № 31, ст. 4398.

¹⁷¹ Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. Ю.А.Дмитриева. М.: Деловой двор, 2009. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

¹⁷² СЗ РФ. 28 июля 1997. № 30, ст. 3601.

¹⁷³ Российская газета. 2008. 19 марта. (№ 58).

¹⁷⁴ Статистика приводится по данным официального сайта ФМС России: URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения: 03.09.2015).

защиту от преследования или его реальной угрозы в государстве происхождения, связанных с их общественно-политической деятельностью и убеждениями, не противоречащими демократическим принципам и нормам международного права (ст. 2 Положения)¹⁷⁵. Учитывается тот факт, что подобное преследование непосредственно направлено против лица, обращающегося с ходатайством о предоставлении ему политического убежища. Предоставление убежища осуществляется изданием соответствующего Указа Президента Российской Федерации (ст. 3) на индивидуальной основе, что определяет высокий уровень, на котором рассматриваются такие ходатайства.

Исключения из предоставления убежища установлены ст. 5 Положения и распространяются на ситуации, когда заявитель прибыл из государства с развитыми и устоявшимися демократическими институтами по защите прав человека или же когда он прибыл в Российскую Федерацию на безвизовой основе, без влияния на реализацию его прав в соответствии с федеральным законодательством о беженцах. Положением на МИД России возложена обязанность ежегодно составлять список вышеуказанных государств с представлением его Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации и МВД России (ст. 8). Также из ст. 5 Положения следует, что иностранный заявитель не может одновременно претендовать на приобретение правового статуса беженца и статуса лица, которое получает политическое убежище.

Главная проблема предоставления убежища заключается в субъективности оценки режима того или иного государства применительно к обстоятельствам бегства людей, мотивированного нарушениями прав человека. Так, издание «Политический менеджмент в международном сравнении» содержит некоторые итоги исследования социальных достижений стран с сильной экономикой. Из 49 государств со значительным экономическим прогрессом в 2006–2008 гг. 15 были представлены авторитарными и 34 – демократическими режимами. Такие

¹⁷⁵ Подробно об историко-правовых аспектах института убежища в Российской Федерации см.: Антипов А.Н. Становление и развитие права убежища в России (историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2009. С. 106–195.

консолидированные демократические страны, как Болгария, Латвия, Маврикий, Польша, Румыния и Чешская Республика, по мнению исследователей, были наиболее успешны в использовании благоприятной для них экономической ситуации для того, чтобы усилить социальное благополучие и безопасность своих граждан. Из признаваемых авторитарными стран только Турция, по оценкам издания, оказалась способна значительно поднять свой уровень в социально-экономической сфере¹⁷⁶.

В оцениваемой вышеуказанным изданием как «страна с консолидированным демократическим режимом» Латвии большая часть русскоязычного населения по-прежнему является апатридами и ищет возможности выехать за ее пределы в какое-либо государство со сходным экономическим уровнем. Статус «неграждан», приданный этой группе, продиктован нежеланием властей признать за ними, хотя бы и сложным путем натурализации, латвийское гражданство¹⁷⁷. Турция, значительно поднявшая планку социальных и экономических прав человека по указанному выше мнению европейских политиков, по-прежнему проводит политику преследования в отношении курдского этнического меньшинства, что способствует вынужденной миграции его представителей в другие страны региона.

Что касается экспертной оценки ситуации в государствах постсоветского пространства, представленной изданием, то страной успешно проведенных реформ в нем выступает Грузия. Наиболее стабильными в политическом плане названы Российская Федерация, Казахстан и Азербайджан. Незначительные улучшения в социально-экономической области показывали Киргизия и Украина¹⁷⁸.

Согласно статистике ФМС России, число иностранных граждан, которые прибыли с территории Грузии и обратились с ходатайством о предоставлении статуса беженца, лидировало по сравнению с гражданами других стран ближнего

¹⁷⁶ Bertelsmann Transformation Index, 2008: Political Management in International Comparison. Gutersloh: Bertelsmann Stiftung Verlag, 2008. P. 11.

¹⁷⁷ См. подробно о реализации права указанных лиц на гражданство: Ястребова А.Ю. Возможные международно-правовые подходы к проблемам гражданства в Эстонии и Латвии // Проблемы становления институтов гражданства в постсоветских государствах: сб. науч. ст. / под ред. Г.Витковской. М.: Моск. Центр Карнеги, 1998. С. 158–183.

¹⁷⁸ Bertelsmann Transformation Index, 2008. P. 15.

зарубежья до начала вооруженного конфликта на Украине в 2014 г.¹⁷⁹ Что касается ситуации в Киргизии, то, несмотря на объявленный властными структурами курс на устойчивость действующей Конституции и демократизацию, можно прогнозировать продолжение миграции ее граждан в более стабильные государства региона.

Другая исключаящая норма ст. 5 Положения о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации, связанная с прибытием лица на безвизовой основе, может применяться к гражданам стран СНГ и ЕАЭС или государств, с которыми у России существуют двусторонние договоры о безвизовом порядке передвижения. Теоретически только граждане государств дальнего зарубежья, прибалтийских стран и стран СНГ, с которыми Россия поддерживает визовый режим въезда, могут пользоваться правом на политическое убежище на ее территории.

Представляется, что выбор в пользу обращения за приобретением статуса беженца либо лица, получающего политическое убежище в России, должен оставаться за самим индивидом. Он выбирает форму защиты принимающего государства исходя из своей личной ситуации. Визовый или безвизовый порядок пересечения международных границ объективно не может влиять на этот выбор. Международные обязательства России, вытекающие из участия в Конвенции 1951 г. и Соглашении СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г., не обеспечиваются посредством упрощенного или визового въезда вынужденных мигрантов на ее территорию, который является формальной стороной вопроса предоставления правового статуса. Представляется, что в пользу предоставления лицу политического убежища должны говорить факты его значимой и прогрессивной общественно-политической деятельности, вследствие которой оно испытывает преследование в своем государстве.

Правовое соотношение понятий «беженец» (*Refugee*) и «лицо, ищущее убежище» (*Asylum-Seeker*) тесно связано с содержанием нормативно-

¹⁷⁹ Статистика приводится по данным официального сайта ФМС России: URL: <http://www.fms.gov.ru> (дата обращения: 03.09.2015).

правовых актов, издаваемых Исполнительным комитетом УВКБ ООН и получивших наименование заключений (*Conclusions*). Совместная защита этих категорий обеспечивается заключениями УВКБ № 22 (XXXII) «Защита лиц, ищущих убежище, в ситуациях массового притока», № 44 (XXXVII) «Задержание беженцев и лиц, ищущих убежище», № 58 (XL) «Проблема беженцев и ищущих убежище лиц, которые выезжают в неорганизованном порядке из государства, где они уже получили защиту»¹⁸⁰. В указанных нормативно-правовых актах УВКБ в качестве лиц, ищущих убежище, определены те индивиды, которые еще не приобрели статус беженца, но точно выражают свое намерение сделать это в государстве приема. Заключение УВКБ № 22 (XXXII) 1981 г.¹⁸¹ содержит следующее определение: «Ищущие убежище лица... включают в себя лиц, которые являются беженцами по смыслу Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. о статусе беженцев, или, которые, вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-либо части или на всей территории страны их происхождения или гражданства, вынуждены искать убежище за пределами своей страны» (общие положения, п. 1). Здесь выражена позиция УВКБ по распространению преимуществ статуса беженца на лиц, покинувших свою страну в результате международных и внутренних вооруженных конфликтов. В 1997 г. УВКБ предложило еще одно определение: «Понятие «лицо, ищущее убежище» относится к тем, кто обращается с просьбой о предоставлении статуса беженца в другом государстве, как правило, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования в своей собственной стране либо реальной возможности потерять жизнь или свободу вследствие вспыхнувшего там вооруженного конфликта или царящего насилия»¹⁸².

Оба определения подразумевают, что УВКБ ООН берет на себя такую функцию, как поддержка лицам, чей статус еще не признан государством приема

¹⁸⁰ Тексты указанных заключений (*Conclusions*) Исполкома УВКБ ООН приводятся по: URL: <http://www.refworld.org> (информационно-правовой ресурс УВКБ ООН).

¹⁸¹ Conclusion N 22 (XXXII) Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx, 1981 // URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html> (Date of access: 10 November 2017).

¹⁸² Положение беженцев в странах мира, 1997–1998. С. 189.

еще или в принципе не признаваемых беженцами, но являющимися таковыми *de facto*. Такая концепция была высказана УВКБ еще в 2001 г., когда эта международная организация отметила 50-летие с момента создания: «...миллионы людей находятся в подобном отчаянном положении, но юридически не подпадают под определение «беженец» и поэтому не могут рассчитывать на получение обычной помощи и на обеспечение защиты»¹⁸³. Таким образом, использование определения «лица, ищущие убежище» сегодня связано с тенденцией расширения категорий, находящихся под защитой (мандатом) УВКБ ООН. Д.В.Иванов и Н.А.Бобринский рассматривают лиц, ищущих убежище, как «потенциальных беженцев согласно действующим международным договорам, однако еще не признанных таковыми из-за невыполнения всех процедурных требований, которые являются условием для предоставления статуса беженца по национальному праву»¹⁸⁴. Закон Республики Таджикистан о беженцах от 10 мая 2002 г. № 50¹⁸⁵, действующий с изменениями и дополнениями 2010 и 2014 гг., в ст. 2 вводит понятие лица, ищущего убежище, определяя его как иностранного гражданина или апатрида, покинувшего страну своего гражданства или прежнего местожительства с намерением ходатайствовать о приобретении статуса беженца в Таджикистане.

Российское законодательство указанного термина не содержит. Федеральный закон Российской Федерации «О беженцах» в п. 2) ч. 1 ст. 1 использует термин «лицо, ходатайствующее о признании беженцем», определяя таким образом лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и заявившее о намерении приобрести статус беженца по соответствующим мотивам. Представляется, что, придавая индивиду статус лица, ищущего убежище, государство минимизирует объем прав и свобод, которое готово ему предоставить. Обустройство беженцев подразумевает постоянное проживание в

¹⁸³ Помощь беженцам: представляем УВКБ ООН. Женева: УВКБ ООН, 2000. С. 9.

¹⁸⁴ Иванов Д.В., Бобринский Н.А. Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве. М., 2009. С. 8–9.

¹⁸⁵ Текст Закона РТ о беженцах от 10 мая 2002 г. № 50 (с изм. и доп.) приводится по: URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2100 (дата обращения: 10.11.2017).

стране приема; наличие лиц, ищущих убежище, означает применение принципа невысылки и минимума основных прав человека на временной основе.

В западноевропейской доктрине широко применяется концепция страны первого убежища. Она основана на условии, что если лицо уже въехало транзитом на территорию определенного государства и затем находилось в пределах Европейского Союза, то его государства-члены не обязаны проводить процедуры определения статуса беженца в отношении такого лица. Это значит, что индивид ограничивается в выборе государства, в котором он мог бы обратиться за этим статусом. Он должен избрать для получения статуса первое по пути выезда и безопасное для пребывания государство и обратиться к его иммиграционным службам с соответствующим ходатайством¹⁸⁶. Эта же концепция учитывается общей европейской системой предоставления убежища (Дублинская система) в случае первичного въезда лица на территорию государства-члена ЕС, которое будет ответственно за проведение процедуры признания, о чем будет подробнее сказано в подпараграфе 2.2.2. В 2014–2015 гг. указанная позиция была использована ЕС в отношении потенциальных беженцев из Ливии и Сирии, которые въехали в его пределы через территорию Сербии, Македонии, Италии и Греции. В свою очередь, этих лиц не устраивает перспектива остаться во временных местах содержания в странах первого убежища, и в большинстве своем они стремятся переехать в более благополучные Германию и Австрию.

Международно-правовой нормой, закрепляющей указанную концепцию страны первого убежища, выступает ч. 2 ст. 29 Конвенции о применении Шенгенского соглашения 1990 г.¹⁸⁷ Она устанавливает, что «каждая Договаривающаяся сторона сохраняет за собой право отказать во въезде заявителю, ходатайствующему о предоставлении убежища, или выслать его в третье государство на основании своих национальных законов и в соответствии со своими

¹⁸⁶ Подробно об этом см.: Nailbronner K. *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*. London: Kluwer Law International, 2000.

¹⁸⁷ Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, 19 June 1990 // OJ L 239, 22 September 2000. P. 19–62.

международными обязательствами». В ч. 5 ст. 3 Дублинской конвенции 1990 г.¹⁸⁸ содержание этой нормы дополнено тем, что государство-участник сохраняет право в соответствии с национальным законодательством переадресовать заявителя к юрисдикции третьей страны.

Оба вышеуказанных международных договора содержат положение о приверженности государств-участников принципам универсальной Конвенции о статусе беженцев 1951 г. При анализе их содержания возникает ряд вопросов, а именно:

– каким образом сможет заявитель обосновать опасения своего преследования, если он лишен права въезжать в страну, где желал бы подать ходатайство о статусе беженца;

– примет ли третья страна обязательство проведения процедуры признания такого лица;

– станет ли лицо, ищущее убежище, обращаться за получением статуса беженца в стране первого въезда или предпочтет искать его в другом государстве.

В сентябре 2015 г. 674 юриста и ведущих эксперта по праву беженцев выступили с открытым письмом, обращенным к ЕС, где поставили вопрос о выполнении государствами-членами ЕС своих международных обязательств в связи с общим миграционным кризисом и положением вынужденных мигрантов из Сирии в Европе. В нем, в частности, было сказано: «...Все европейские государства имеют обязательства не только перед беженцами, как это определено Конвенцией о статусе беженцев 1951 года, а также перед теми, кто защищен от возвращения в соответствии с международным правом в области прав человека и международным обычным правом. Отметим, что эта широкая обязанность по невысылке защищает их всех от реальной угрозы серьезных нарушений прав человека в случае возвращения. Им должна быть предоставлена международная защита»¹⁸⁹. В качестве возможных мер участники обращения предлагают

¹⁸⁸ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member State of the European Communities (Dublin Convention) of 15 June 1990 // OJ C 254, 19 August 1997. P. 1–12.

¹⁸⁹ Открытое письмо народам Европы, Европейскому Союзу, государствам-членам ЕС и их представителям в Совете юстиции и внутренних дел 28 сентября 2015 года. // Твоя Европа: университетский вестник ЕС. 2015. № 1 (23), декабрь. С. 3.

обеспечение безопасного и законного доступа к защите и процедуре признания, приостановление механического возвращения в страну первого въезда, уважение права на достоинство и права на семью лиц, ищущих убежище¹⁹⁰. Отсюда также следует вывод о том, что в международном праве невозможно отождествить государство первого въезда и государство первого убежища, если такие лица имеют препятствия или отказ в приеме либо рассмотрении своих ходатайств по существу и должны в связи с этим искать защиты в другой стране (более детально эти вопросы будут рассмотрены в параграфе 2.1 и подпараграфе 2.2.2).

Выявленные проблемы защиты вынужденных мигрантов связаны с определенными пробелами универсального международно-правового регулирования. Опасность состоит также в том, что многие из них осуществили свой въезд на территорию ЕС незаконно, без надлежащих идентификационных документов или без наличия шенгенской визы. Получили значительное распространение договоры ЕС и его государств-членов по вопросам реадмиссии незаконно въехавших иностранных граждан и апатридов, среди которых могут быть лица, ищущие убежище, на территорию стран выезда. Соглашения о реадмиссии заключены ЕС с государствами Восточной Европы, Балтии и СНГ. В рамках СНГ такого рода договоры существуют между Российской Федерацией и Узбекистаном (2013 г.), РФ и Киргизией (2012 г.), РФ и Арменией (2010 г.); их содержание построено по типу западных соглашений о реадмиссии (международно-правовой механизм реадмиссии будет рассмотрен в параграфе 3.2).

Существует определенная исключаяющая практика, связанная с признанием статуса беженца, и в отдельных государствах-участниках СНГ. Так, Железнодорожный народный суд г. Орла установил, рассматривая дело по жалобе на действия территориального миграционного органа гражданина Афганистана Наджибуллы Атаула, что истец прибыл на территорию Российской Федерации из Таджикистана, где был в безопасности, но затруднялся обратиться за статусом беженца. Действовавшее Постановление Правительства Республики Таджикистан

¹⁹⁰ Там же.

от 26 июля 2000 г. № 323 определяло перечень стран, проживание в которых до въезда в РТ давало основание отказа в проведении процедуры признания (к ним был причислен Афганистан). Железнодорожным судом было принято решение, что Таджикистан не мог быть признан поэтому страной первого убежища для Н.Атаула. Территориальный миграционный орган при обосновании отказа в рассмотрении ходатайства о признании заявителя беженцем ссылаясь на возможность получения лицом правового статуса беженца в первой стране въезда¹⁹¹.

Вышеуказанное решение по иску Н.Атаула позволяет сделать два вывода. Во-первых, несмотря на то, что подобные решения властей Таджикистана на тот момент объяснялись сложной экономической ситуацией в стране приема, эти обстоятельства не должны отменять выполнение государством-участником его обязательств по Конвенции о статусе беженцев 1951 г. В противном случае теряет смысл его участие в этом международном договоре. В ст. 27 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 г. установлено, что участники не должны ссылаться на нормы национального права в качестве основания неисполнения ими международного договора, стороной которого они выступают. Подобные внутригосударственные нормативно-правовые акты вступают в противоречие с международными обязательствами государств по защите беженцев и лиц, ищущих убежище.

Во-вторых, вернувшись к рассмотрению Железнодорожным народным судом г. Орла данного иска, можно отметить его прогрессивную позицию по поводу реализации правовой концепции страны первого убежища. Решение российского суда с учетом этой концепции указывало территориальному органу ФМС на невозможность использования заявителем своего права на признание беженцем из-за отсутствия на тот момент процедуры признания в Республике Таджикистан (стране первого убежища). Можно предположить, что правовой

¹⁹¹ Справка по материалам изучения судебной практики в Российской Федерации, касающейся процедуры определения статуса беженца (подготовлена совместно Верховным Судом Российской Федерации, судами республик, краевыми, областными, соответствующими им судами Российской Федерации и УВКБ ООН). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

основой для принятия первичного решения ФМС об отказе заявителю послужил п. 3 ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О беженцах», где в качестве одного из оснований отказа в рассмотрении ходатайства по существу указан обоснованный отказ в признании беженцем в любом государстве-участнике Конвенции 1951 г., если порядок признания беженцем в этой стране не противоречит законодательству Российской Федерации. Также возможно использование по отношению к заявителю п. 5 ч. 1 ст. 5 Федерального закона, где еще одним основанием отказа выступает факт прибытия лица из такого государства, на территории которого у него была возможность приобрести статус беженца. Железнодорожный народный суд г. Орла при вынесении решения по иску Н.Атаула установил, что в данном случае невозможно использование исключаящих норм ст. 5 Закона «О беженцах» и положительно применил содержание ст. 1 Конвенции 1951 г. (определение понятия «беженец»), участником которой является Российская Федерация.

Возвращаясь к российскому законодательству, также включающему нормы в отношении страны первого убежища, можно констатировать опосредованное использование региональных принципов *Refugee Law*. Они, как было показано, содержатся в правовых актах ЕС, участником которых Россия не является. Необходимо оценить происхождение этого явления и отнести его к сфере действия международного обычая и специальных принципов международного права. Из содержания ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. следует, что общее международное право состоит как из договорных, так и из обычных императивных норм, которые принимаются и признаются всем межгосударственным сообществом и которые обладают безусловным приоритетом.

Как известно, понятие международного обычая должно опираться на: 1) устойчивое, признанное всеми участниками правило поведения, действующее *ergo omnes*; 2) постоянный и универсальный характер его действия; 3) единообразное применение этого правила. Ф.Ф.Мартенс определял, что под международным обычаем понимаются те правила, которые установлены в международных

отношениях на основе постоянного и однообразного их применения к случаям, одинаковым по существу¹⁹². С.В.Черниченко указывает, что «признание того или иного правила обычной нормой быстро или медленно «созревает», а не фиксируется совместно в четкой форме и в определенный момент всеми сторонами, добивающимися именно такого результата»¹⁹³. Говоря о классической теории происхождения международного обычая, он добавляет: «Нельзя игнорировать и то, что повторяющиеся фактические отношения, складывающиеся в процессе межгосударственного общения, могут приводить к признанию их правового характера и, следовательно, к образованию международно-правовой обычной нормы»¹⁹⁴. Ст. 38 Статута Международного суда ООН¹⁹⁵ возлагает на него обязанность устанавливать содержание международно-правовой нормы, используя, в том числе, международный обычай в качестве доказательства всеобщей практики государств. Н.А.Ушаков в связи с этим отмечает: «В этом определении речь идет, во-первых, о практике государств, во-вторых, об их практике определенного поведения в однотипных ситуациях и, в-третьих, о признании международным сообществом государств такого многократно повторяющегося поведения юридически обязательным, т.е. о молчаливом соглашении государств, сообщающем указанному поведению качество международно-правовой нормы»¹⁹⁶.

В современном международном праве есть и иные возможности для его субъектов использовать нормы международного обычая. Теоретики международного права говорят о возможности обращения к договорной норме как к обычной в случае применения государством тех договоров, участником которых оно не является. Г.И.Тункин признавал, что «значительная деятельность в области кодификации международного права создает положение, когда международные договоры становятся способом создания, изменения и развития норм общего международного права. Правда, в большинстве случаев это

¹⁹² Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов / под ред. Л.Н.Шестакова. Т. 1. М., 1996. С. 147.

¹⁹³ Черниченко С.В. Теория международного права: в 2 т. Т. 1. М., 1999. С. 21.

¹⁹⁴ Там же. С. 24.

¹⁹⁵ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1956. Вып. XII. С. 47–63.

¹⁹⁶ Ушаков Н.А. Международное право: учебник. М., 2003. С. 22.

происходит с помощью обычая»¹⁹⁷. В качестве примера автор приводит использование норм Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.¹⁹⁸, признаваемой практически всеми государствами как часть общего международного права, на которую ссылаются также не участвующие в ней страны. Г.И.Тункин приходит к выводу о том, что для государств, не участвующих в договоре, но признающих его нормы обычным путем, они обязательны в соответствии с правилами образования обычных норм международного права¹⁹⁹. А.Н.Вылегжанин и Р.А.Каламкарян замечают, что международное обычное право шире договорного, и «в силу этого результативнее отражает в себе основные принципы международного права; концентрированно выражает некие императивы поведения»²⁰⁰. Приводя как пример международно-правовые запреты применения пыток, иных жестоких или унижающих достоинство человека видов обращения или наказания, М.В.Кича указывает, что «современный обычай зачастую имеет сильно выраженное моральное содержание. Он скорее предписывает идеальную модель поведения, чем отражает реально существующую практику»²⁰¹. Стоит также отметить, что в научной доктрине при аргументации значимости международного обычая как источника права часто приводится в качестве примера использование универсальных стандартов прав и свобод человека в качестве общепризнанной практики государств²⁰². С нашей точки зрения, большинство международно-правовых норм, связанных с реализацией прав человека и запретов в этой области, являются договорными по своему происхождению, и уже затем стали обычными с учетом их значимости и универсального применения.

¹⁹⁷ Курс международного права. Т. 1. С. 203.

¹⁹⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 29 апр. 1964. № 18, ст. 221.

¹⁹⁹ Курс международного права. Т. 1. С. 204.

²⁰⁰ Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Значение международного обычая в современном международном праве // Московский журнал международного права. 2012. № 2 (86). С. 26.

²⁰¹ Кича М.В. Обычай как форма современного международного права // Российское правосудие. 2014. № 5 (97). С. 62.

²⁰² См., например: Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / под ред. Р.М.Валеева; Казанский (Приволжский) фед. ун-т. М., 2011. С. 116–123; Стремоухов А.В. Международные стандарты прав человека: определение и классификация // Международное публичное и частное право. 2014. № 5. С. 3–5.

Необходимо указать, что юридическую силу обычных норм обеспечивает присутствие элемента согласования воле государств по поводу признания обычкновения (*opinio juris*), предшествующего обычаю и необходимого для формирования общеобязательной нормы международного права. Для одних государств норма продолжает оставаться договорной при условии их участия в таком договоре, для других, которые воздерживаются от участия в нем, она может действовать в качестве общепризнанного межгосударственным сообществом обычая.

Иногда этот процесс предваряет официальное присоединение к действующему международному договору и становится своеобразной апробацией его содержания. Ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации позволяет интегрировать общепризнанные принципы и нормы международного права в российской национально-правовой системе²⁰³. Очевидно, что нормы, которые мы считаем общепризнанными, в большинстве своем вошли в международное право из обычая. Они могут продолжать оставаться обычными по своему характеру. Применение ч. 4 ст. 15 Конституции России означает, кроме прочего, возможность использования прямой отсылки к таким нормам.

На наш взгляд, к настоящему моменту норма о приеме страной первого убежища на универсальном уровне еще не приобрела признаков международного обычая. Скорее, мы можем говорить о первом этапе формирования обычая: наличии обычкновения, отсылающего нас к единообразной правовой практике первого по пути следования вынужденных мигрантов и безопасного для них государства и выполнению им надлежащим образом своих обязанностей по приему таких лиц. А.Н.Вылегжанин и Р.А.Каламкарян отмечают, что «общая практика государств как компонент международного обычая складывается постепенно... ее исходным катализатором может стать законодательный акт даже одного государства»²⁰⁴.

²⁰³ Подробно о конституционных правах индивида в российской правовой системе см.: Нудненко Л.А. Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2010. № 12. С. 93–102.

²⁰⁴ Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Указ. соч. С. 16.

Нам представляется, что положение о приеме страной первого убежища относится к числу специальных принципов *Refugee Law*. С другой стороны, этот принцип подкрепляется общим принципом сотрудничества государств в международном праве и специальным принципом разделения бремени в приеме вынужденных мигрантов. Преамбула Конвенции о статусе беженцев 1951 г. содержит предположение, что предоставление убежища «может возложить на некоторые страны непомерное бремя» и поэтому «удовлетворительное разрешение проблемы, международный масштаб и характер которой признаны ООН, не может... быть достигнуто без международного сотрудничества». Иными словами, если государства-участники Конвенции 1951 г. связаны определенными обязательствами в отношении этих лиц, то нужно подходить к их выполнению с точки зрения справедливости и пропорциональности приема вынужденных мигрантов всеми договаривающимися сторонами. Первоначальный прием и процедуры признания в стране первого убежища, таким образом, представляют собой частичную реализацию указанных обязательств и восполняют отсутствие точно сформулированной нормы в Конвенции 1951 г. К сожалению, государства-члены ЕС не смогли выработать единой стратегии приема многочисленных вынужденных мигрантов из стран Северной Африки и Ближнего Востока, основанной на принципе разделения совместного бремени и квотировании этого приема.

Схожая норма, связанная с исполнением другими государствами-участниками Конвенции своих международно-правовых обязательств, как было уже отмечено, содержится и в российском Федеральном законе «О беженцах». П. 5 ч. 1 ст. 5 этого Закона указывает на прибытие лица с территории иностранного государства, где оно имело возможность приобрести статус беженца, как на основание для отказа в рассмотрении ходатайства по существу. В справке по материалам изучения судебной практики в Российской Федерации, касающейся процедуры определения статуса беженца, подготовленной совместно Верховным Судом Российской Федерации и УВКБ ООН, содержится информация о том, что «территориальные миграционные службы при рассмотрении ходатайства лиц о признании их беженцами в РФ нередко отказывали им, не выясняя конкретных

обстоятельств дела и возможности получения статуса беженца на территории иностранного государства»²⁰⁵.

Анализируя судебные решения по исковым заявлениям мигрантов, можно увидеть, что российские суды стремились изучить как вопрос участия стран транзита или первичного пребывания к Конвенции 1951 г. и справки, представленные УВКБ ООН, так и оценки безопасности таких стран и причины отсутствия статуса беженца у заявителей. В качестве примера можно привести решения Замоскворецкого районного суда г. Москвы 2001 г. по жалобе граждан Афганистана Г.М.М.Ибрахима и А.Х.Мониара и граждан Руанды У.Жанна д-Арк и Б.Франсуа на действия Московской областной миграционной службы. В первом случае заявители выехали из Афганистана в Пакистан и затем, транзитом через Киргизию, в Российскую Федерацию. Во втором граждане Руанды находились на территории Джибути и выехали оттуда в Россию. И в том, и в другом случае судом было установлено, что доводы территориального органа по миграции о незаконном пребывании вынужденных мигрантов и применение положения п. 5) ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О беженцах» неправомерны. Так, властями Джибути не были соблюдены нормы Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., и статус беженца предоставлялся только выходцам из приграничных стран. Пакистан же не является участником Конвенции 1951 г. Его власти не проводили процедуры признания беженцем и в указанный период активно поддерживали политику движения «Талибан», что, безусловно, влияло на безопасность заявителей-афганцев. Учитывая факт их прямого транзита через территорию Киргизии, которая является участником Конвенции 1951 г., судом была поставлена под сомнение возможность признания заявителей беженцами в такой ситуации. При этом отдельно отмечено, что факт участия в Конвенции государства, через территорию которого въезжают заявители, основанием для признания за ними статуса беженца сам по себе быть не может. Иными словами, в обеих ситуациях Замоскворецкий районный суд

²⁰⁵ Справка по материалам изучения судебной практики в Российской Федерации, касающейся процедуры определения статуса беженца. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

г. Москвы занял определенную позицию по поводу индивидуального применения конвенционных норм с точки зрения возможностей самих заявителей²⁰⁶.

Российская правовая доктрина по поводу страны первого убежища существенным образом отходит от формального взгляда на незаконное пребывание и обращение потенциальных беженцев с ходатайствами о признании статуса. Эта доктрина основана на защите права человека на выбор страны убежища и на использовании вышеупомянутых норм, составляющих содержание ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. Представляется, что в этом состоит ее отличие от европейского подхода, отличающегося крайней формализацией правовых оснований для допуска заявителей к процедуре признания и по сути предлагающего государствам ограничиться процессуальной, но не содержательной стороной их приема. Кроме того, российские суды при определении права индивида на приобретение статуса беженца используют п. 3 ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г., которым установлено, что нормы официально опубликованных международных договоров с участием Российской Федерации, не требующих для применения издания национально-правовых актов, непосредственно действуют на ее территории. Очевиден приоритет норм международного права при их противоречии с национальным законодательством по статусу беженцев.

Как было показано выше, российская судебная система опирается на материальные нормы Конвенции 1951 г. как на обязательный источник права для принятия решений российского миграционного ведомства и презюмирует наличие унифицированной правовой практики государств-участников этой Конвенции. Говоря о зарубежном законодательстве в сфере *Refugee Law*, стоит отметить тот факт, что страны Западной Европы (Великобритания, Дания, Нидерланды) используют такую форму имплементации, как отсылка к универсальному международно-правовому определению «беженец»,

²⁰⁶ Там же.

содержащемуся в Конвенции 1951 г.²⁰⁷ Собственных дефиниций беженца в законодательстве западноевропейских стран зачастую не предусмотрено. В этом контексте содержание ст. 1 Конвенции 1951 г. продолжает оставаться уникальной правовой основой для гуманитарного сотрудничества государств с целью исполнения международных обязательств в отношении беженцев, вне зависимости от особенностей национально-правовых систем. Особая правовая природа ст. 1 Конвенции 1951 г. подтверждается ч. 1 ст. 42 данного договора, которая запрещает участникам делать при подписании, ратификации или присоединении оговорки к данной норме.

Современные международно-правовые подходы требуют остановиться также на статусе лиц, приобретающих временное убежище. Согласно содержанию ч. 2 ст. 12 Федерального закона «О беженцах», временное убежище может быть предоставлено лицу, имеющему основания для признания беженцем, которое ограничивается просьбой о предоставлении временного пребывания на территории Российской Федерации, или такими основаниями не обладает, но не подлежит выдворению из гуманных побуждений. УВКБ ООН определяет институт временной защиты как «средство, используемое государствами для обеспечения протекции на временной основе лицам, прибывающим в массовом порядке из ситуаций конфликта или беспорядков, без проведения индивидуальной процедуры признания статуса»²⁰⁸. Заключение Исполнительного Комитета УВКБ № 19 (XXXI) «Временное убежище» 1980 г.²⁰⁹ предлагает государствам осуществлять следующие формы защиты:

- отдельное оформление процедуры приема лиц, ищущих убежище, в ситуациях массового прибытия;
- приемлемое решение по поводу их правового статуса;
- оказание временного приюта в условиях международного сотрудничества и равного разделения бремени всеми странами.

²⁰⁷ “Safe Third Country”: Policies in European countries. Copenhagen: Danish Refugee Council, 1997. P. 51–112.

²⁰⁸ Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law. Geneva: UNHCR; IPU, 2001. P. 133.

²⁰⁹ Conclusion N 19 (XXXI) Temporary Refuge, 1980 // Conclusions on the International Protection of Refugees, adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme. Geneva: UNHCR, 1990. P. 41–42.

В содержании Заключения УВКБ № 19 (XXXI) поставлен вопрос об определении природы, функций и последствий предоставления временного убежища, что является попыткой предложить теоретическую основу данного международно-правового института. На наш взгляд, логичнее было бы включить его регулирование в Конвенцию 1951 г. и, с учетом действия норм международного гуманитарного права, в содержание IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. Как уже было сказано, российское законодательство включает положение, что лицо либо имеет основания быть признанным беженцем, но при этом ограничивается просьбой о временном убежище, либо в принципе не является таковым, но не подлежит депортации по гуманитарным причинам.

В приведенном выше Заключении Исполнительного комитета УВКБ № 22 о защите лиц, ищущих убежище, в ситуациях массового притока установлено (раздел «Меры защиты»), что в таких обстоятельствах лица, ищущие убежище, «должны быть допущены в государство, в котором они впервые просят убежище, и, если это государство не в состоянии допустить их на длительной основе, оно всегда должно допустить их, по крайней мере, на временной основе и предоставить им защиту» (п. 1) ч. А). В разделе «Международная солидарность, распределение бремени и обязанности государств» данного Заключения в качестве возможных мер в отношении таких лиц предлагаются содействие добровольной репатриации или обустройство в принимающей стране, предоставление возможности переезда в третье государство, по мере необходимости (п. 3). Все указанные меры могут быть применены в государствах-членах ЕС, столкнувшихся с ситуацией неконтролируемого и массового притока потенциальных беженцев из Ливии, Сирии, Ирака, Афганистана, Сомали, Судана и других стран, прибывающим на границы европейских государств. На наш взгляд, главная проблема приема таких лиц связана сегодня с нежеланием многих европейских государств осуществлять в отношении их определенные процедуры признания правового статуса, результатом которых стало бы пребывание на постоянной основе.

Рекомендация Совета Европы № 773 о де-факто беженцах 1976 г.²¹⁰ имела целью решить вопросы пребывания лиц, не признанных в качестве беженцев по содержанию ст. 1 Конвенции 1951 г., которые находятся не в состоянии или не желают по политическим, расовым, религиозным и иным весомым обстоятельствам возвращаться в государства происхождения. Одним из правил такой защиты для беженцев де-факто рекомендацией обозначено предоставление вида на жительство и разрешения на работу (п. I а)). Ст. 2 вышеуказанной Европейской декларации о территориальном убежище 1977 г. закрепляет право государств-членов Совета Европы, участвующих в Конвенции 1951 г., предоставлять его и классическим беженцам, и другим категориям лиц, которые отвечают, по их мнению, условиям для получения убежища по гуманным мотивам. В Рекомендации Европейского Комитета Министров «О защите лиц, формально не признаваемых беженцами» 1984 г. было установлено, что принцип, в соответствии с которым ни один индивид не может получать отказ во въезде в государство на границах, выдворяться или высылаться, либо подвергаться сходным методам обращения, приводящим к его возвращению в страну преследования, должен использоваться вне связи с признанием такого лица беженцем²¹¹. Стоит заметить, что в современных условиях большинство государств приема предпочитает ограничиваться временными мерами и временным пребыванием вынужденных мигрантов.

Анализируя международно-правовые акты по предоставлению временного убежища, Г.С.Гудвин-Гилл отмечает: «Нельзя игнорировать причины бегства: они являются условием защиты, требуемой в краткосрочном и долгосрочном плане, и влияют на возможность тех или иных решений. Первое, в чем нуждаются люди, – это прием в государстве, предоставляющем убежище, без чего никакое решение невозможно; однако в итоге получение убежища зависит от

²¹⁰ Recommendation 773 (1976) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the situation of de facto refugees. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14807&lang=en> (Date of access: 10 November 2017).

²¹¹ Recommendation № R (84) 1 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the protection of persons satisfying the criteria in the Geneva Convention who are not formally recognised as refugees, adopted on 25 January 1984. URL: <https://rm.coe.int/16804ca26f> (Date of access: 10 November 2017).

обстоятельств»²¹². Сложившийся институт временного убежища включает основы временной защиты, которые всецело зависят от возможностей и желания принимающего государства. Именно по этой причине ни универсальная Конвенция о статусе беженцев 1951 г., ни региональные акты Совета Европы по беженцам до сих пор не дополнены нормами, устанавливающими порядок, условия и гарантии временной защиты для лиц, ищущих убежище.

Единственным международно-правовым договором, который косвенно закрепляет обязательства участников по предоставлению временного убежища, является вышеуказанная африканская Конвенция ОАЕ по специальным аспектам проблемы беженцев. В п. 5 ст. II этой Конвенции установлено, что «в случае, если беженец не получил права проживания ни в одной стране убежища, ему может быть разрешено временное проживание в любой стране, в которой он впервые объявил себя беженцем, впредь до решения вопроса о его переселении». Содержание института временного убежища сводится к безопасному пребыванию лица с последующим выездом. Кроме того, объявление себя беженцем не гарантирует признания соответствующего статуса со стороны принимающего государства.

Одновременно такая защита государства отражает право индивида искать убежище от преследования и пользоваться им. В том смысле, в каком оценивает это право Г.С.Гудвин-Гилл, оно предстает перед нами весьма ограниченным по своему содержанию. Государства, по большей части на региональном уровне, договариваются о том, чтобы дать лицам, получающим временную защиту, определенный набор прав, в целом руководствуясь нормами Конвенции о статусе беженцев 1951 г. Этот набор узок, потому что временная протекция не является обязанностью сторон по данному договору. Подобная форма международно-правовой защиты всегда ограничена определенными условиями, прежде всего, в отношении принимаемых категорий вынужденных мигрантов и периода времени, в течение которого она будет оказываться.

²¹² Гудвин-Гилл Г.С. Указ. соч. С. 239.

Меры временной защиты активно применялись западноевропейскими странами по отношению к выходцам из бывшей Югославии, из Индокитая и Латинской Америки в 1980–1990-е годы. Исполняя основные гуманитарные обязательства в отношении этих лиц, власти принимающих государств, тем не менее, не были заинтересованы в предоставлении им правового статуса беженцев.

Можно привести в качестве примера позицию, которая выражена государствами-участниками в Приложении 4 к Соглашению о всеобъемлющем политическом урегулировании Камбоджийского конфликта 1991 г.²¹³, касающегося репатриации камбоджийских беженцев и перемещенных лиц. (СССР, наряду с азиатскими и западноевропейскими странами, Австралией, США и Канадой, участвовал в указанном соглашении.) Во введении к Приложению говорится о необходимости оказания помощи как этим лицам, так и странам их временного убежища, при условии обеспечения возвращения в Камбоджу, как только «возникнут благоприятные условия». Данные условия установлены в ст. 4 Приложения № 4, призывающей стороны к обеспечению «полного уважения человека и основных свобод в отношении всех камбоджийских лиц, включая права и свободы репатриированных беженцев и перемещенных лиц, в знак признания их права жить в мире и безопасности, не подвергаясь какому-либо запугиванию и принуждению». Далее указано, что эти права «включали бы, в частности, свободу передвижения по Камбодже, выбора места жительства и работы, а также право на собственность».

Рассмотренное Соглашение является многосторонним международным договором, в котором обозначены условия репатриации лиц, получивших временное убежище в странах приема и механизмы контроля за возможностью их возвращения. Предметом международно-правовой защиты являются специальные права граждан государства, находящегося в ситуации вооруженного конфликта. Можно сделать вывод, что современные правовые подходы к массовой межгосударственной миграции одновременно учитывают возможности

²¹³ Текст Соглашения о всеобъемлющем политическом урегулировании Камбоджийского конфликта 1991 г. официально не был опубликован. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

временного приема вынужденных мигрантов и интересы собственной безопасности принимающих стран.

Подводя итог дискуссии о применении в международном праве института временного убежища, нужно констатировать, что:

– будет правильным для определения его содержания использовать термин «временная защита», так как государства чаще всего ограничиваются ограниченным по сроку приемом и минимальным набором прав и свобод человека в отношении таких лиц;

– отсутствуют универсальные нормы и принципы в отношении порядка предоставления временного убежища или отказа в нем и категорий лиц, которым оно должно быть предоставлено. Как правило, это индивиды, подвергшиеся массовым вынужденным перемещениям и беженцы *de facto*, не подпадающие под определение ст. 1 Конвенции 1951 г., которые по гуманным соображениям не могут быть возвращены в страну, откуда они бежали;

– предоставляя временное убежище, государства не стремятся к последующему проведению процедуры признания статуса беженца, что позволило бы этим лицам остаться в стране приема на постоянной основе. Скорее, ими применяются временные меры до того момента, когда станет возможной репатриация в страну исхода, или начнут действовать программы переселения мигрантов в третьи безопасные государства, организуемые с помощью УВКБ ООН или других международных межправительственных организаций.

Определяя миграционные приоритеты Российской Федерации, Н.А.Воронина справедливо замечает: «Институт временного убежища дает возможность контролировать пребывание на территории России иностранных граждан, которым отказано в признании их беженцами и при этом не предоставляется возможным из гуманных соображений выслать их из России в связи с неблагоприятной обстановкой у них на родине. В свою очередь, эти лица приобретают возможность определенное время на законных основаниях

находиться на территории Российской Федерации»²¹⁴. Предоставление временного убежища подробно регламентируется Постановлением Правительства «О предоставлении временного убежища в Российской Федерации» от 9 апреля 2001 г. № 274²¹⁵, действующее с изменениями и дополнениями 2008, 2011, 2012, 2014 и 2017 г. Данным Постановлением был закреплен порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации.

Принятие решения о предоставлении временного убежища возложено на территориальный орган ФМС (к настоящему моменту – на Главное управление по вопросам миграции МВД Российской Федерации) по месту подачи лицом заявления; оно должно быть принято в течение трех месяцев со дня подачи. В течение времени ожидания решения заявитель и члены его семьи считаются законно пребывающими на территории Российской Федерации. Подобное решение может быть принято при наличии оснований для признания за заявителем статуса беженца либо существования гуманитарных причин нахождения в Российской Федерации; сведения о заявляющем лице подлежат проверке. Временное убежище предоставляется сроком до 1 года с возможностью продления этого периода на каждый последующий год, если продолжают оставаться актуальными обстоятельства, которые были учтены в качестве основания для его предоставления. Согласно ч. 5 ст. 12 Закона «О беженцах», лицо утрачивает право на временное убежище в случае:

- устранения подобных обстоятельств;
- приобретения права на постоянное проживание в Российской Федерации, ее гражданства или гражданства третьего государства;
- выезда к месту жительства за пределы территории Российской Федерации.

Позиция Российской Федерации по предоставлению временного убежища схожа с вышеизложенной концепцией УВКБ и нормативно-правовыми актами Совета Европы. Первым основанием для предоставления временного убежища

²¹⁴ Воронина Н.А. Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы. М., 2010. С. 90.

²¹⁵ СЗ РФ. 16 апр. 2001. № 16, ст. 1603. Действует в ред. Постановления Правительства РФ от 25 мая 2017 г. № 631: Там же. 5 июня 2017. № 23, ст. 3330.

признается намерение самого заявителя ограничиться просьбой о временном пребывании и отказ от приобретения статуса беженца. Второе основание тесно связано с международно-правовым подходом Совета Европы к ситуации с фактическими беженцами, которые, с одной стороны, не соответствуют конвенционному определению, с другой, не могут быть возвращены в страну происхождения по гуманным соображениям. В качестве прекращающих предоставление временного убежища оснований рассматривается изменение правового статуса лица в период пребывания в Российской Федерации посредством получения вида на жительство или гражданства России либо устранение препятствий для безопасной репатриации. Важно заметить, что Федеральный закон «О беженцах» учитывает существующие международно-правовые основы предоставления временного убежища и дополняет их собственными правовыми институтами.

Изложенные нормы российского законодательства позволяют найти адекватное решение для тех лиц, которые могут массово мигрировать на территорию России из стран с нестабильной политической ситуацией. Так, заявлением Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 9 июля 2010 г. № 150 определено, что «территориальными органами ФМС России было признано беженцами 780 иммигрантов, а временное убежище получили 3 593 иммигрантов. Тем не менее, увеличение численности беженцев и лиц, ищущих убежище, по-прежнему не отражает реального положения дел в этой области. Представительство УВКБ ООН в Москве дополнительно признавало в середине 2000-х гг. нуждающимися в международной защите как минимум 1 700 мигрантов, находящихся на территории Российской Федерации»²¹⁶. В 2014 г. ФМС России был поставлен вопрос о совершенствовании федерального законодательства по предоставлению убежища с целью закрепления нового правового института временной защиты, что позволило бы оказывать содействие иностранным гражданам в случае массового экстренного прибытия на

²¹⁶ Заявление Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О возможности выполнения международных обязательств Российской Федерации по защите прав и интересов беженцев» от 9 июля 2010 г. № 150 приводится по: Российская газета. 2010. 9 июля. (Фед. вып. № 5229).

территорию России из сопредельного государства. По оценке миграционного ведомства, в июле 2014 г. 90% въезжающих с территории Украины граждан, бежавших вследствие вооруженного конфликта в Донецкой и Луганской областях, не выражали намерения постоянно пребывать в Российской Федерации²¹⁷.

Согласно статистическим данным ФМС России, 320 513 граждан Украины обратились с начала 2014 г. по март 2015 г. с просьбой предоставить им временное убежище на территории России²¹⁸. Специально для защиты этой категории лиц Постановлением Правительства от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» были утверждены временные правила его предоставления²¹⁹. В них установлено, что предоставление временного убежища для указанных лиц и членов их семей осуществляется по гуманитарным основаниям, в соответствии с федеральным законом о беженцах и в связи с ситуацией, сложившейся на Украине (п. 1).

Упрощенный порядок выражается в возможности подачи заявления о временном убежище в территориальный орган ФМС или через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (п. 2) и в принятии решения о его предоставлении после проверки сведений о заявителе в срок, не превышающий 3 дня с дня подачи заявления (п. 5). Максимально упрощена и форма предварительной анкеты заявителей, утвержденная в качестве приложения к временным правилам Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2014 г. № 1118²²⁰, где, помимо личных сведений о них и членах семьи, им предлагается представить информацию об образовании, специальности, трудовом стаже, сфере деятельности, трудоспособности, военной службе, наличии родственников на

²¹⁷ Информация приводится согласно официальному сайту ФМС России: http://www.fms.ru/press/publications/news_detail.php?ID=95234. (дата обращения: 14.07.2014).

²¹⁸ Информация приводится согласно статистике официального сайта ФМС России: URL: www.fms.ru/about/statistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazhdan_ukraini (дата обращения: 03.04.2015).

²¹⁹ СЗ РФ. 28 июля 2014. № 30 (ч. II), ст. 4326.

²²⁰ СЗ РФ. 3 нояб. 2014. № 44, ст. 6080.

территории России и предполагаемом периоде пребывания здесь. Анкета заполняется при желании заявителей, прибывших с территории Украины, принять участие в процедуре распределения по регионам. Представляется, что вышеприведенные новации российского законодательства обеспечивают наиболее приемлемый для данной категории правовой институт защиты, подразумевающий временное обустройство с перспективой скорого возвращения.

К категории вынужденных мигрантов в международном праве принадлежат также внутренне перемещенные лица (*Internally Displaced Persons, IDPs*), которые по причине внутренних гражданских войн, социальной нестабильности или грубых и массовых нарушений прав человека покинули место постоянного проживания и не пересекали при этом международные границы. Специализированные учреждения ООН, учитывая, что внутренне перемещенные лица зачастую сталкиваются с теми же проблемами, что и беженцы, оказали к середине 2000-х годов помощь 5,8 млн ВПЛ, пребывающих на территории Афганистана, Анголы, Колумбии, Шри Ланки, Косово, Грузии, Боснии и Герцеговины²²¹. В 2015 г. УВКБ ООН насчитывало 37,5 млн ВПЛ и оказало помощь 13,3 млн из них; наибольшее количество таких лиц находилось на территории Йемена (2,5 млн человек), далее по статистике внутренних перемещений лидировали: Ирак (808 700 человек), Украина (800 000), Судан (639 500), Демократическая Республика Конго (637 900) и Афганистан (492 600)²²². К началу 2016 г., по информации МИД России, только на территории Сирии в результате непрекращающегося вооруженного конфликта и сложной гуманитарной ситуации находилось 7,6 млн внутренне перемещенных лиц²²³.

На универсальном уровне не существует международного договора, регулирующего правовой статус внутренне перемещенных лиц. Частично отдельные принципы их защиты установлены в IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. Однако сфера ее применения ограничена правом, применяющимся в период вооруженных

²²¹ Internally displaced persons: questions and answers. Geneva: UNHCR, 2004. P. 4–5.

²²² Global trends Forced Displacement in 2015. Geneva: UNHCR, June 2016. P. 29–30.

²²³ URL: https://www.ria.ru/syria_chronical/20160226/1380660557.html (дата обращения: 21.12.2016).

конфликтов, о чем будет сказано в параграфе 1.3. Вышеуказанные Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны 1998 г. (далее – Руководящие принципы) содержат определение таких лиц и 30 общих правил, действующих при оказании им помощи правительствами и гуманитарными организациями. На основе этих принципов была принята Конвенция Африканского союза о защите и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке 2009 г., получившая название Кампальской конвенции²²⁴, которая представляет собой уникальный международный договор, регламентирующий основы статуса внутренне перемещенных лиц. Данная Конвенция вступила в силу в декабре 2012 г., набрав 15 ратификаций государств-участников (ч. 1 ст. 17).

Под внутренне перемещенными лицами в Руководящих принципах понимаются «лица или группы лиц, которые были насильственно перемещены или обязаны покинуть свои дома или места обычной резиденции, в частности, в результате или для того, чтобы избежать последствий вооруженного конфликта, ситуаций повсеместного насилия, нарушений прав человека, природных или вызванных человеческой деятельностью катастроф, и не пересекли при этом международно признанных границ своего государства». П. к) ст. 1 Кампальской конвенции 2009 г. включает в их число «лиц или группы лиц, которые были принуждены или вынуждены бежать из своих домов или мест обычного проживания или покинуть их, в частности, вследствие вооруженного конфликта, ситуаций массового насилия, нарушений прав человека или природных или антропогенных катастроф, или для того, чтобы избежать последствий таковых, и которые не пересекали международно признанную границу государства».

На наш взгляд, приведенные определения практически одинаковы по содержанию и должны быть так или иначе закреплены в национальном праве. Что касается вышеупомянутых принципов, то они не могут быть рассмотрены как «ограничение, изменение или ослабление содержания международных норм по

²²⁴ Текст Кампальской Конвенции Африканского союза о защите и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке 2009 г. приводится по: URL: https://au.int/sites/default/files/treaties/7796-treaty-0039_-_kampala_convention_african_union_convention_for_the_protection_and_assistance_of_internally_displaced_persons_in_africa_e.pdf (Date of access: 10 November 2017).

правам человека или гуманитарного права», либо гарантированных индивиду национальным правом свобод (ч. 2 Принципа 2). Руководящие принципы не подменяют собой межправительственный договор и не имеют обязательной силы, но влияют определенным образом на поведение государств в ситуациях внутренних вооруженных конфликтов, природной или техногенной катастрофы. Д.В.Иванов указывает, что суверенитет государства «подразумевает не только право государств на самостоятельные действия, но также обязанность предоставлять защиту и помощь без дискриминации своему населению», и внутренне перемещенные лица обладают теми же правами, что и население в целом, но в результате перемещения именно такие лица становятся наиболее уязвимыми, что предполагает специальную систему защиты и помощи²²⁵. Представляется, что данная система определяет совокупность специальных принципов обращения с такими лицами и мероприятия национального и международного уровня по обеспечению их основных и особых прав²²⁶.

Принцип 6 (1) устанавливает право каждого человека на защиту от произвольного перемещения с места проживания или постоянной резиденции. Принцип 15 фиксирует специальные права внутренне перемещенных лиц, такие как:

- поиск безопасности в другой части страны;
- выезд из государства происхождения;
- получение убежища в другой стране;
- защита от насильственного возвращения или поселения в месте, где их жизнь, физическая безопасность, свобода или состояние здоровья находятся под угрозой.

Указанный принцип дополнен содержанием ст. 3 Кампальской конвенции Африканского Союза 2009 г., расширяющей перечень специальных обязанностей государств по отношению к таким лицам, который включает:

²²⁵ Иванов Д.В. Международное сотрудничество государств в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны // Московский журнал международного права. 2011. № 1 (81), январь–март. С. 21.

²²⁶ Подробнее о содержании и значении Руководящих принципов 1998 г. см.: Келин В. Руководящие принципы по вопросу о перемещении внутри страны: комментарий. М.: Мемориал, 2004.

- воздержание от насильственного перемещения, его запрет и предупреждение;
- предупреждение сегрегации определенных групп индивидов;
- гарантии гуманного обращения и уважения достоинства перемещенных лиц, защиты личных прав, включая равенство и недискриминацию;
- обеспечение поддержки с учетом основных нужд и оперативного доступом гуманитарных организаций;
- использование норм международного гуманитарного права для защиты внутренне перемещенных лиц;
- имплементация государствами-участниками обязательств по Конвенции в национальное право посредством введения или изменения законодательства по защите и помощи таким лицам.

Принцип 28 (1) указывает на прямую обязанность и ответственность компетентных властей государства создать условия, которые могут позволить внутренне перемещенным лицам осуществить добровольное и безопасное возвращение в места проживания или обычной резиденции либо переехать в другой регион страны. Национальные власти должны стремиться облегчить реинтеграцию этих лиц после возвращения или переезда. В статьях 11 и 12 Кампальской конвенции обозначены обязанности государств-участников по организации добровольного возвращения, местной интеграции или переезда на другое место проживания с тем, чтобы внутренне перемещенные лица сами могли выбрать приемлемую форму защиты и получить компенсацию причиненного им ущерба. Отдельным видом международного контроля за положением внутренне перемещенных лиц является деятельность Специального докладчика по вопросам беженцев, лиц, ищущих убежище, и ВПЛ в рамках Африканской Комиссии по правам человека и народов, который, в том числе, содействует присоединению стран региона к Кампальской Конвенции и имплементации ее содержания²²⁷.

Вышеуказанные принципы предполагают благополучное решение проблемы

²²⁷ Подробнее см.: Региональные системы защиты прав человека: учеб. пособие / отв. ред. А.Х.Абашидзе. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2017.

внутренне перемещенных лиц. В то же время самый сложный вопрос заключается в том, как закрепить их особый международно-правовой статус. Цель принятия Руководящих принципов и Кампальской конвенции Африканского Союза состоит в том, чтобы расширить существующие стандарты прав человека в области передвижения и личной безопасности, закрепленные Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. и Международными пактами о правах человека 1966 г. Эти относительно новые международно-правовые акты предполагают установление определенного контроля международного сообщества в целом и региональных межправительственных организаций в частности за безопасностью индивидов в государстве гражданства и за соблюдением запрета принудительного возвращения или переселения в опасные регионы. Дополнительные права человека в миграционной сфере имеют большое значение, устанавливая основу для обеспечения национально-правового регулирования процессов внутреннего вынужденного перемещения. Имеет место тот случай, когда «основные, фундаментальные права, зафиксированные в конституции государства, важнейших международно-правовых актах по правам человека, являются правовой базой для производных, но не менее важных его прав»²²⁸.

Современные международно-правовые подходы к проблемам внутригосударственной миграции основаны на приоритете прав индивида, даже находящегося под действием юрисдикции собственного государства. Ф.М.Рудинский замечал, что современное общество стремится к гуманизации, т.е. изменению и перестраиванию на основе принципов уважения достоинства человека и его прав, социальных норм и методов регулирования общественных отношений²²⁹. А.Х.Саидов расширяет принцип универсальности прав человека, определяя нормотворчество в области прав человека как «динамичный и незавершенный процесс» и указывая, что «каким МППЧ²³⁰ будет завтра, зависит от самих государств, поэтому универсальность прав человека не есть некая

²²⁸ Права человека: учебник / под ред. Е.А.Лукашевой. 3-е изд., перераб. М., 2017. С. 135.

²²⁹ Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / Ф.М.Рудинский, Ю.В.Гаврилова, А.А.Крикунова, Т.А.Сошникова; под общ. ред. Ф.М.Рудинского. М., 2009. С. 18.

²³⁰ Международное право прав человека.

изначально заданная величина»²³¹. Необходимо добавить, что только от воли государств зависят механизмы правового регулирования миграции, происходящей внутри их территории, и границы применения международного права в этом случае. Внимание необходимо уделить как содержанию международно-правовых актов, действующих в области регулирования внутригосударственной миграции, так и их юридической природе.

До недавнего времени внутренние перемещения собственных граждан оставались предметом исключительно внутригосударственного правового регулирования. Если государство самостоятельно не справляется с последствиями внутренних конфликтов или катастроф, международное сообщество готово предложить ему определенные формы содействия. Формально внутреннее перемещение людей остается областью национальной компетенции, что вытекает из принципа 28. Тем не менее, Руководящие принципы служат рекомендацией для национальных властей по поводу того, что стоит делать при наличии внутренней вынужденной миграции на подконтрольной им территории. Содержание Руководящих принципов использовано в последующих международно-правовыми актах ООН, например, в резолюции Совета Безопасности ООН 1716 (2006), принятой 13 октября 2006 г.²³² по вопросам урегулирования грузино-абхазского конфликта. П. 9 указанной резолюции требует от абхазского руководства «серьезно отнестись к необходимости возвращения внутренне перемещенных лиц и беженцев в условиях уважения достоинства, включая их безопасность и учет озабоченности по поводу прав человека, публично заверить местных жителей в Гальском районе, что их права на проживание и их самобытность будут уважаться».

Избегая прямого воздействия на ситуацию внутренних перемещений, Совет Безопасности ООН адресует общие рекомендации национальным властям с целью обеспечения специальных прав для внутренне перемещенных лиц. Содержание принципа 15, включенное в резолюцию Совета Безопасности, становится международно-правовой нормой обязательного характера. Об использовании

²³¹ Саидов А.Х. Международное право прав человека: учеб. пособие / отв. ред. Б.Н.Топорнин. М., 2002. С. 162.

²³² Текст резолюции СБ ООН 1716 (2006) от 13 октября 2006 г. приводится по: URL: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/RES/1716\(2006\)&Lang=E](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/RES/1716(2006)&Lang=E) (дата обращения: 10.11.2017).

Руководящих принципов в контексте Кампальской конвенции Африканского Союза 2009 г. мы уже говорили выше. Автор ранее указывал, что «среди обязательств Африканского Союза как межгосударственной региональной организации, закрепленных в Конвенции (ст. 7), выделяются следующие меры: осуществление гуманитарной интервенции в отношении страны-участницы, где имеют место военные преступления, геноцид и преступления против человечности (ч. 1); усиление институциональной системы и потенциала Союза в отношении защиты и помощи внутренне перемещенным лицам (ч. 3 а)»²³³. Ю.Н.Малеев обоснованно отмечает, что «в любом случае выживание – самая важная человеческая ценность, отстаивая которую как никогда необходимо тщательно анализировать и оценить пагубное влияние на международную безопасность (в том числе, субрегиональную, региональную и всеобщую, т.е. универсальную) все более частых и социальных внутригосударственных (в перспективе и транснациональных) кризисов, требующих вооруженного вмешательства, гуманитарной интервенции «извне»²³⁴. Представляется, что внутреннее перемещение, сопряженное с массовыми нарушениями прав человека и происходящее при отсутствии должного вмешательства властей государства, должно вызывать незамедлительную реакцию межгосударственного сообщества. Стоит напомнить о том, что прежде чем вынужденные мигранты из Ливии и Сирии достигли границ ЕС, многие из них претерпели длительные внутренние перемещения в поисках безопасного места пребывания на территории своих стран, глубоко охваченных разными видами вооруженных конфликтов.

Внутренне перемещенные лица являются, прежде всего, гражданами собственного государства, находящимися под его юрисдикцией. Н.А.Воронина указывает, что «в качестве таковых они должны обладать всеми правами и свободами, которые зафиксированы как в законодательстве данной страны, так и в основных международных документах, и прежде всего, в Международных

²³³ Ястребова А.Ю. Международно-правовые и конституционные механизмы защиты внутренне перемещенных лиц: соотношение и перспективы // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2012. № 1 (9). С. 18.

²³⁴ Малеев Ю.Н. Международно-противоправное неприменение вооруженной силы // Казанский журнал международного права. 2012. № 5. С. 155.

пактах о правах человека. Причем в силу чрезвычайных обстоятельств уровень правовой защищенности ВПЛ должен быть даже выше»²³⁵. Правовую позицию России по вопросам вынужденного внутреннего перемещения часто связывают с миграционными последствиями вооруженных конфликтов в Чеченской Республике, имевших место в 1994–1996 гг. и 1999 г., и осетино-ингушского противостояния 1992 г. Внутреннее перемещение российских граждан из этих регионов обусловило осуществление процедуры их признания вынужденными переселенцами. Как уже отмечалось выше, п. 2 ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О вынужденных переселенцах» позволяет признавать данный правовой статус за российскими гражданами, которые вынуждены покинуть место жительства в одном субъекте Российской Федерации и переместиться на территорию другого субъекта.

Однако осуществление признания внутренне перемещенных лиц вынужденными переселенцами было ограничено формальными признаками ч. 1 ст. 1 данного Закона. По сути, понятие «вынужденный переселенец» во многом ориентировано на вынужденную внешнюю миграцию в Российскую Федерацию и приближено по юридическим признакам к понятию «беженец». Дополнительными признаками вынужденного переселенца определены проведение враждебных кампаний по отношению к конкретным лицам или группам лиц и массовые нарушения общественного порядка, которые означают наличие преследования или его угрозы. Такие признаки сложно применить для признания статуса в общей ситуации внутреннего вооруженного конфликта, противостояния его сторон или военной опасности для гражданских лиц вследствие вооруженных столкновений. Лицу, покинувшему зону конфликта, трудно указать основания для личного преследования. В большинстве обращений, что говорит опыт проведения процедуры признания, причиной исхода лиц будут названы военная или чрезвычайная ситуация в целом. В таком случае признания лица вынужденным переселенцем может не произойти, так как формально отсутствует связь между

²³⁵ Воронина Н.А. Положение и юридический статус внутри перемещенных лиц в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Гражданин и право. 2003. № 5, сентябрь–октябрь. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

фактом исхода и правовыми признаками, изложенными в Федеральном законе «О вынужденных переселенцах». Кроме того, как общее правило, значительную роль в формировании позиции национальных властей по поводу признания особого правового статуса играют политические факторы, связанные с внутренним перемещением.

М.Петросян замечает, что установленные Федеральным законом «О вынужденных переселенцах» гарантии защиты прав и интересов по отношению к внутренне перемещенным лицам «охватывают только заключительный этап переселения – перемещение. Все другие его этапы – предупреждение, размещение, защита в процессе выхода из зоны «экстраординарной ситуации» и в местах временного размещения, возвращение к прежнему месту жительства, включая гарантии против недобровольного возвращения, – остаются вне правового поля»²³⁶. Что касается международно-правовых подходов, то они как раз ориентированы на комплексную реализацию специальных прав внутренне перемещенных лиц, как было показано выше.

Учитывая значение Руководящих принципов ООН 1998 г., необходимо рассмотреть регулирование отдельных аспектов вынужденного внутреннего перемещения в российском законодательстве. Как известно, свобода передвижения установлена в ч. 1 ст. 27 российской Конституции и выражает право каждого индивида свободно передвигаться и выбирать место пребывания и место жительства, находясь на законных основаниях на территории Российской Федерации. Стремясь определить содержание права на свободу передвижения как личного неимущественного права, В.С.Толстой указывал: «Владение правом на выбор места жительства, как вещами, вряд ли возможно. Право пользования рассматриваемым правом на свободу состоит в том, что лицо имеет возможность по своей воле выбирать любое место жительства и способ перемещения из одного места к другому. Вряд ли возможно распоряжение данным правом: полный или частичный отказ от него недействителен, а неосуществление не ведет к его

²³⁶ Петросян М. Обязательства государства по отношению к лицам, перемещенным внутри страны: международные стандарты и российская действительность // Миграция в России, 2000–2012: хрестоматия: в 3 т. Т. 2: Миграционная политика и законодательство / РСМД; под общ. ред. И.С.Иванова. М., 2013. С. 258.

изменению либо прекращению (ст. 9 ГК)»²³⁷. По отношению к внутренне перемещенным лицам право на свободу передвижения является специальным правом, составляющим основу личной безопасности индивида, когда государство не в состоянии остановить эскалацию конфликта. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2002 г. № 15-П²³⁸ четко определена конституционная обязанность государства при экстраординарных ситуациях, связанных, в том числе, с нарушением режима безопасности, с которыми власти не смогли своевременно справиться, обеспечивать российским гражданам, вынужденным покинуть вопреки своей воле места постоянного проживания, «условия для ресоциализации и восстановления нарушенных прав».

Публично-правовой характер данной гарантии, по нашему мнению, должен быть закреплён, в дополнение конституционно-правовой нормы, отдельным актом, придающим таким гражданам определенный юридический статус. Нужно исходить из того, что вышеуказанный принцип 15 из Руководящих принципов 1998 г. имеет как основу специальные права внутренне перемещенных лиц в качестве граждан собственного государства, которые невозможно защитить только с помощью общих конституционных и международных норм. Как было отмечено, нормы международного права в сфере внутренней миграции пока имеют рекомендательный характер, и основой регулирования является национальное законодательство. Ю.Д.Ильин замечает: «...Как правило, общество само определяет допустимый в нем объем прав и свобод человека, а международный стандарт – это ориентир желаемого»²³⁹. Этот тезис применим при действии национально-правового механизма защиты внутренне перемещенных лиц. Если же такие лица пересекают международные границы, на них распространяются соответствующие нормы и принципы *Refugee Law*.

УВКБ ООН, указывая на двойственность правового положения внутренне перемещенных лиц, комментирует: «Факт пересечения границ является одним из

²³⁷ Толстой В.С. Личные неимущественные правоотношения. М., 2009. С. 147–148.

²³⁸ СЗ РФ. 2 дек. 2002. № 48, ст. 4829.

²³⁹ Ильин Ю.Д. Международное публичное право: лекции. М., 2005. С. 81.

«спусковых крючков», приводящих в действие механизм международной защиты беженцев. Лица, перемещенные внутри страны (ВПЛ) могут покинуть свои дома в силу тех же обстоятельств, что и беженцы, но они продолжают оставаться на территории своей страны, а это значит, что они продолжают подчиняться законам этого государства, а не международному законодательству о беженцах»²⁴⁰.

Международное сообщество еще только подходит к разработке особой правовой концепции защиты внутренне перемещенных лиц. Что касается содержания региональной Кампальской конвенции Африканского Союза, то оно представляет своеобразный компромисс государств по применению Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны 1998 г. и уточнению международно-правовых запретов для сторон внутреннего вооруженного конфликта. О вторых будет сказано подробнее в параграфе 1.3.

Представляется, что для реализации концепции международной защиты внутренне перемещенных лиц необходимо принять универсальный договор, оставляющий в стороне политические аспекты внутренней миграции. Наглядным примером уже действующего международного договора выступает II Дополнительный протокол 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера²⁴¹. Устанавливая формальные признаки внутригосударственного конфликта, Протокол не включает его правовой оценки или способов урегулирования. Содержание Протокола ограничивается предоставлением гарантий основ гуманного обращения жертвам таких конфликтов. II Дополнительным протоколом запрещено принудительно перемещать гражданских лиц, иначе как по соображениям их безопасности или по необходимым условиям, связанным с военными действиями (ч. 1 ст. 17).

По нашему мнению, можно включить в содержание проекта универсального договора о защите внутренне перемещенных лиц: 1) перечень их общих и

²⁴⁰ Конвенция 1951 года, касающаяся статуса беженцев: вопросы и ответы. Женева: УВКБ ООН, 2007. С. 11.

²⁴¹ Содержание II Дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, приводится по: Женевские Конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные Протоколы к ним. М.: МККК, 1997. С. 296–309.

специальных прав; 2) обязанности государств по содействию организованному и безопасному расселению таких лиц в местах, находящихся вне зоны конфликта; 3) условия, при которых Совет Безопасности и УВКБ ООН, а также региональные международные организации должны быть допущены к решению проблемы этих лиц.

Итак, подводя итоги современным тенденциям международно-правового регулирования проблем вынужденной миграции, мы приходим к следующим выводам:

- Классическое определение понятия «беженец», содержащееся в Конвенции 1951 г., продолжает оставаться основой признания беженцем в национальном законодательстве государств-участников. Оно должно быть дополнено, помимо заложенного в нем элемента индивидуального преследования, указанием на ситуации массовых нарушений прав человека и вооруженных конфликтов в стране исхода. В этом смысле региональные международно-правовые нормы, содержащиеся в договорах СНГ и ОАЕ, являются наиболее прогрессивными и могут быть взяты за основу новой формулировки ст. 1 Конвенции 1951 г. Расширенное определение беженца должно с необходимостью стать частью глобального договора о беженцах, который по решению 71-й сессии Генеральной Ассамблеи будет готовиться в рамках ООН к принятию в 2018 г. Одновременно указанный договор должен включать принципы обращения с такими категориями вынужденных мигрантов, как лица, ищущие убежище, и лица, получившие временную защиту.

- В международном праве отсутствует универсальный договор о территориальном убежище, в котором были бы сформулированы принципы его предоставления и правовой статус лиц, получивших убежище. На региональном уровне этот вопрос урегулирован благодаря кодификации сложившихся международно-правовых институтов территориального и дипломатического убежища странами Латинской Америки. Отдельные аспекты регулирования территориального убежища закреплены и региональной Конвенцией ОАЕ по специальным аспектам проблемы беженцев 1969 г. Представляется, что

необходимо продолжить подготовку проекта универсального договора в рамках деятельности Комиссии ООН по международному праву и УВКБ ООН.

- В настоящий момент в международном праве складывается общая тенденция закрепить правовой статус дополнительных категорий недобровольных мигрантов. Государства стремятся к его регламентации как в национальном законодательстве, так и на региональном уровне посредством принятия специальных международных договоров. Так, для практики Российской Федерации характерно сочетание классического подхода к защите беженцев, заимствованного из Конвенции 1951 г., с формированием федерального законодательства о вынужденных переселенцах, совершенствованием правовой базы института временного убежища и активным участием в региональном международно-правовом регулировании статуса этих лиц (Соглашение СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г.). На универсальном уровне пока что в рекомендательном виде установлены возможные международно-правовые подходы к такой категории, как внутренне перемещенные лица. На региональном уровне уже существует международный договор по защите и помощи внутренне перемещенным лицам, закрепляющий принципы обращения и возможности международного содействия в этой сфере (Кампальская конвенция африканских государств 2009 г.). Здесь можно говорить о взаимодействии международного и национального права в области гуманитарного сотрудничества и регионализации отдельных институтов прав человека.

- УВКБ ООН, определяя правовой статус лиц, ищущих убежище, в своих заключениях, в последние десятилетия стремилось к охвату этой группы своей компетенцией и максимальному облегчению их допуска к процедуре признания. Необходимо поставить вопрос о международно-правовом регулировании статуса индивида, обращающегося за предоставлением убежища. Следует также конкретизировать принципы оказания временной защиты или временного убежища определенным категориям вынужденных мигрантов (из сопредельных государств, из стран, охваченных гуманитарной катастрофой). По нашему мнению, государствам на универсальном уровне стоит определить цели

предоставления временной защиты, к примеру, для последующей добровольной репатриации, переселения в третьи безопасные страны или до проведения соответствующих процедур признания правового статуса беженца в ситуации массового притока. В зависимости от этого международно-правовые основы, условия и пределы оказания временной защиты приобретут унифицированную форму.

- На основе действующих международно-правовых норм сложилась устойчивая национальная практика государств по отдельному порядку обращения за статусом беженца и за получением права на политическое убежище. Право индивида на убежище в определенной стране и его реализация относятся к сфере конституционно-правового регулирования, что оставляет для государства более широкие возможности по определению круга лиц, которые могут на него претендовать. Одновременно государства обладают суверенным правом расширить этот перечень по своему усмотрению или же использовать универсальные международно-правовые подходы. Это дает им возможность оперативно реагировать на обращения тех заявителей, которые имеют приоритет в приобретении политического убежища вследствие преследования за прогрессивную общественно-политическую деятельность в стране происхождения.

1.3. Специфика международно-правового регулирования миграции в условиях вооруженных конфликтов

Содержание данного параграфа относится к международно-правовой защите вынужденных мигрантов в период военных действий на территории воюющего государства. Проблемы приобретения правового статуса беженца и вынужденного переселенца для лиц, бегущих от вооруженных конфликтов, уже были изложены в параграфе 1.2. Здесь же будут рассмотрены вопросы обращения с мигрантами и исполнения международно-правовых обязательств государств, находящихся в условиях вооруженного конфликта, по их защите, которые в современной юридической науке представляются малоисследованными.

Вынужденное перемещение населения в период военных действий часто представляет собой их прямое следствие. По мнению ряда ученых-правоведов, которое мы разделяем, международное право прав человека в этот период действует вкупе с правом вооруженных конфликтов, применяемом как *lex specialis*²⁴². В ст. 13 IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г.²⁴³, открывающей раздел II «Положения общего характера о защите населения от некоторых последствий войны», от государств-участников требуется распространение ее норм на гражданское население без дискриминации по мотивам расовой и национальной принадлежности, вероисповедания либо политических убеждений. По причинам особой незащищенности и крайней опасности, которой они подвергаются в военное время, гражданские лица считаются покровительствуемой категорией²⁴⁴. Ст. 4 IV Женевской конвенции позволяет отнести к покровительствуемым лицам иностранных граждан и апатридов, находящихся во власти воюющей стороны или оккупирующей державы. В ч. 1 ст. 27 Конвенции на воюющие стороны возложена обязанность обеспечить права покровительствуемых лиц на уважение личности, семьи и чести, религиозных убеждений, обрядов, привычек и обычаев. Ч. 4 ст. 27 устанавливает право государств-участников использовать такие меры контроля или обеспечения безопасности, которые окажутся необходимыми вследствие условий военных действий. Представляется, что IV Женевская конвенция 1949 г. включает особый международно-правовой статус покровительствуемых лиц в общем виде, точное определение этой группы в международном гуманитарном праве отсутствует. А.Я.Капустин указывает, что международное гуманитарное право «основано на различии между индивидами, которые непосредственно участвуют в боевых

²⁴² См., например: Карташкин В.А. Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI веке. М., 2015; Pictet J. The Principles of International Humanitarian Law // International Review of the Red Cross. Geneva: ICRC, 1966. Vol. 6, n° 66. P. 455–469; Сассоли М., Бувьё А. Правовая защита во время войны. Т. 1, ч. I, II. М.: МККК, 2008.

²⁴³ Содержание IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. и двух Дополнительных протоколов 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. приводятся по: Женевские Конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные Протоколы к ним. М.: МККК, 1997. С. 137–309.

²⁴⁴ Подробнее об основах международно-правовой защиты гражданского населения в период вооруженных конфликтов см.: Алешин В.В. Правовое регулирование вооруженных конфликтов и его роль в обеспечении безопасности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. М., 2007. С. 164–175.

действиях и таким образом представляют законную военную цель... и индивидами, которые прямо не участвуют в боевых действиях и таким образом защищены от прямых нападений»²⁴⁵.

Содержание указанных норм IV Женевской конвенции 1949 г. необходимо распространить на вынужденных мигрантов как на часть гражданского населения. Воюющие стороны обязаны защитить их от любого проявления насилия. Одновременно государства-участники могут предусмотреть формы контроля находящихся под их властью мигрантов, вплоть до интернирования, представляющего собой их перемещение и содержание в специально предназначенных для этого местах. Что касается обычных иностранных граждан, которые оказались на территории воюющего государства, то И.И.Котляров справедливо отмечает, что они обладают правом «покинуть территорию, на которой находятся, в начале или во время военных действий, если их выезд не противоречит государственным интересам страны пребывания. Рассмотрение ходатайств таких лиц о выезде производится обычно в соответствии с установленным порядком»²⁴⁶. Власти государства гражданства таких иностранцев также должны быть готовы осуществить их репатриацию на безопасной основе, так как их выезд будет производиться с территории, где происходят военные действия.

IV Женевская конвенция 1949 г. не включает специального определения «мигрантов от войны» (*War Migrants*), термин «беженцы» используется в ее содержании без какого-либо уточнения. Автор ранее замечал, что «Конвенция заимствует данный термин из специальных международно-правовых соглашений. Ст. 44 говорит о применении мер контроля воюющей стороной в отношении беженцев как лиц, не пользующихся покровительством ни одного правительства. В ней напоминает, что с беженцами нельзя обращаться враждебно только в силу того факта, что они являются формально гражданами государства-

²⁴⁵ Капустин А.Я. Международное гуманитарное право и новые вызовы // Новые вызовы и международное право. М.: ИГП РАН; Ин-т обществ. планирования, 2010. С. 51.

²⁴⁶ Международное гуманитарное право: учебник / под ред. И.И.Котлярова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 80.

противника»²⁴⁷. Здесь очевидно активное использование вышеупомянутых международно-правовых актов Лиги Наций и послевоенных договоров государств о статусе беженцев (они были указаны в параграфе 1.2). Как было отмечено, все эти акты в качестве основополагающего элемента понятия «беженец» выделяли отсутствие у такого лица защиты со стороны государства происхождения.

Указание на этот признак содержится в ст. 73 I Дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов. Данная норма определяет, что лица, до начала войны рассматриваемые государством пребывания в качестве апатридов или беженцев по международным актам либо национальному законодательству, пользуются защитой IV Женевской конвенции 1949 г., «при всех обстоятельствах и без какого-либо неблагоприятного различия».

В ч. 2 ст. 70 IV Женевской конвенции обеспечивается защита граждан оккупирующей державы, которые до начала военных действий нашли убежище на оккупированной территории, от ареста, предания суду или депортации. Такие меры могут быть предприняты государствами только за правонарушения, совершенные до начала войны, и за которые, согласно их законодательству, лицо подлежало бы акту выдачи в мирное время. Имеет место использование основополагающих специальных принципов *Refugee Law*, выраженных, в том числе, в невыдаче и невысылке беженцев и лиц, ищущих убежище. Вышеуказанная норма предполагает также правопреемство оккупирующим государством защиты, оказываемой покровительствуемым лицам, которые нашли ранее убежище на оккупируемой им территории.

Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. были созданы после Второй мировой войны, когда выявлялись факты геноцида и бесчеловечного обращения с беженцами из фашистской Германии и оккупированных ею государств, имевшие место в принимающих странах. Углубляясь в историю создания Конвенций и события Второй мировой войны, эксперты отмечают:

²⁴⁷ Ястребова А.Ю. Механизмы международно-правовой защиты вынужденных мигрантов в условиях военных действий // Московский журнал международного права. 2012. № 2 (86), апрель–июнь. С. 48.

«Испытания, с которыми столкнулось гражданское население европейских стран на оккупированных территориях, представляли перед мысленным взором авторов при разработке этих правовых норм»²⁴⁸. Так, в качестве негативного примера можно расценивать интернирование властями Франции лиц, покинувших Германию до Второй мировой войны, которое имело место после агрессии немецких вооруженных сил. После захвата территории Франции военные власти Германии отправили интернированных лиц, многие из которых формально имели немецкое гражданство, в концентрационные лагеря.

В комментарии к ст. 44 IV Женевской конвенции 1949 г., вышедшем под редакцией известного специалиста в области международного гуманитарного права (МГП) Ж.Пикте, отмечено: «Разные государства, находившиеся в конфликте, вводили законы, освобождавшие таких лиц от применения к ним мер, которые принимались по отношению к иностранцам, являющимся гражданами неприятельского государства. Подобная линия поведения была принята, например, в некоторых англоязычных странах, где число беженцев было особенно высоким. Эти страны поручали рассмотрение конкретных случаев специальным судам... их задачей было установление четкого различия между иностранцами, являющимися гражданами государства противника («настоящими противниками»), и беженцами, которые прибыли из неприятельского государства («дружественными противниками»). Последние имели гораздо более благоприятный статус по сравнению с первыми»²⁴⁹.

Власти страны, которая до начала вооруженного конфликта обеспечила убежище гражданам государства, являющегося ее военным противником, после начала конфликта могут относиться к этим лицам как к нежелательным иностранцам. Для сохранения в гуманитарных целях особого международно-

²⁴⁸ О.Умозурике. Защита жертв вооруженных конфликтов. Гражданское население // Международное гуманитарное право: сб. науч. тр. / Ин-т А.Дюнаня; Ин-т проблем гуманизма и милосердия. М.: ЮНЕСКО, 1991. С. 267.

²⁴⁹ The Geneva Conventions of 12 August 1949 / published under general editorship of J.S.Pictet. Vol. IV. Geneva: ICRC, 1960. P. 263.

правового статуса беженцев и лиц, получивших убежище²⁵⁰, при вооруженном конфликте была создана ст. 44 IV Женевской конвенции 1949 г. Стоит сказать, что речь идет об экстремальной ситуации, когда военные власти принимают решения по их поводу, прежде всего, с целью обеспечения безопасности воюющего государства. Поэтому запрет ст. 44 тесно связан с реализацией минимальных стандартов прав человека.

В соответствии с ч. 2 ст. 70 IV Женевской конвенции 1949 г. и ст. 73 I Дополнительного протокола 1977 г., воюющие стороны не вправе произвольно лишать индивида статуса беженца, если он уже его приобрел. Запрещена дискриминация по любым основаниям беженцев и лиц, получивших убежище. По нашему мнению, в международном праве должно быть указано отдельной нормой, что наличие гражданства одной из воюющих сторон у лица не должно связываться с прекращением статуса беженца. Стремление вернуть индивида под свою юрисдикцию и применить к нему меры ответственности по собственному законодательству будет присутствовать у страны происхождения, что объясняется самим фактом его преследования. Этим попыткам в МПП противопоставлен принцип, который закреплен в ч. 4 ст. 45 IV Женевской конвенции 1949 г.: «Покровительствуемое лицо ни в коем случае не может быть передано в страну, в которой оно могло бы опасаться преследований в связи со своими политическими или религиозными убеждениями». Необходимо расширить данную норму, запретив воюющим сторонам выдавать беженцев и лиц, получивших убежище, государству происхождения, даже если они продолжают формально сохранять его гражданство. Особую значимость приобретает использование государствами специального международно-правового принципа *non-Refoulement*, воспрещающего возвращать беженцев туда, где им может угрожать преследование (ч. 1 ст. 33 Конвенции о

²⁵⁰ В период создания Женевских конвенций о защите жертв войны 1949 г. не существовало международно-правового понятия «лица, ищущие убежище» в его современной интерпретации (см. параграф 1.2). Под лицами, получившими убежище в довоенный период, в Женевском праве подразумеваются иностранные граждане, которые по тем или иным причинам имели основания для оказания им постоянной или временной защиты и которые не могли быть высланы в свое государство вследствие наличия оснований для опасений политического или религиозного преследования там. Особенность их правового статуса состоит в том, что они прибыли в страну убежища до начала вооруженного конфликта, и государство пребывания сохраняет за ними этот статус и в период военных действий.

статусе беженцев 1951 г.). Содержание ч. 4 ст. 45 IV Женевской конвенции 1949 г. отчасти его предваряет.

Согласно отдельным нормам IV Женевской конвенции 1949 г. (статьи 9–12), попечение о беженцах и лицах, получивших убежище, при вооруженном конфликте может быть возложено на державу-покровительницу или Международный Комитет Красного Креста (МККК). Ч. 1 ст. 9 Конвенции возлагает на державы-покровительницы, прежде всего, охрану интересов сторон, находящихся в конфликте. Х.Зайбт указывает, что «именно таков мандат державы-покровительницы, назначенный тем государством, из которого прибыли беженцы, и поскольку их собственное государство не проявляет никакого интереса к их судьбе, они не могут рассчитывать на защиту этой державы»²⁵¹. Гуманитарный мандат МККК, предусмотренный в ст. 10 и ч. 5 ст. 143 IV Женевской конвенции, позволяет, в том числе, осуществлять защиту вынужденных мигрантов. Если такие лица являются гражданами третьих стран, не имеющих отношения к вооруженному конфликту, то здесь вполне возможно использование воюющими государствами услуг державы-покровительницы. При этом воюющие стороны не имеют оснований относиться к защите беженцев и лиц, получивших убежище, предвзято. Представляется, что такое покровительство может осуществляться при любых обстоятельствах и необходимо в военное время.

Эксперты считают, что «на протяжении 1990-х годов вооруженными конфликтами была охвачена треть постсоветского пространства», они «затронули регионы с населением в 30 млн человек»; насчитывалось около 30 тыс. человек, «втянутых в более 80 очагов потенциальных конфликтов»²⁵². В содержании Соглашения СНГ о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов 1993 г.²⁵³ к таковым отнесены, прежде всего, мирные жители. Ст. 4 Соглашения накладывает на государства-участников обязанность «предпринимать незамедлительные согласованные меры для защиты лиц, незаконно лишенных

²⁵¹ Зайбт Х. Сборник задач по международному гуманитарному праву. М.: МККК, 1998. С. 124.

²⁵² Цыбаков Д. Военно-политическая конфликтогенность постсоветского пространства // Международная жизнь. 2014. № 12. С. 119.

²⁵³ Содружество: информ. вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1993. № 4. С. 40. Российская Федерация к настоящему моменту участником данного Соглашения не является.

свободы по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, независимо от того, интернированы они или задержаны». В соответствии со ст. 5, участники должны предоставлять заинтересованным сторонам «информацию о жертвах вооруженного конфликта, нуждающихся в защите и помощи». Ст. 7 устанавливает принцип взаимной помощи в реализации личных и имущественных прав граждан, ставших жертвами вооруженного конфликта.

В ст. 1 Соглашения в качестве его основной цели указано двустороннее и многостороннее сотрудничество государств-участников по принятию мер, предотвращающих нарушения прав человека и норм МГП в условиях вооруженных конфликтов. Иной целью, согласно ст. 2, выступает гармонизация национального законодательства государств-участников в соответствии с международным правом, применяемым при вооруженных конфликтах.

Положение беженцев и лиц, получивших убежище, в военных условиях усложнено и как представителей гражданского населения, в связи с общей опасностью вооруженных конфликтов, и как индивидов, обладающих определенным международно-правовым статусом. Поэтому в содержании IV Женевской конвенции 1949 г. для них предусмотрено действие как общих, так и специальных механизмов защиты. Здесь будет уместно привести схему соотношения таких правовых механизмов в период вооруженного конфликта. При этом мы остановимся на общем содержании прав беженцев и лиц, получивших убежище (см. Таблицу 1).

Таблица 1

**Соотношение прав и свобод покровительствуемых лиц
и специальных прав беженцев и лиц, получивших убежище,
в период вооруженного конфликта**

Общие для всех покровительствуемых лиц	Источник	Специальные, предусмотренные только для этой категории лиц	Источник
Право на выезд с территории	Ст. 35	Право беженцев	Ст. 44

находящейся в конфликте стороны, если это не противоречит государственным интересам	IV ЖК	на надлежащее обращение	IV ЖК
Право на получение посылок, медицинской помощи и лечения, вероисповедание и духовную помощь, выезда из опасного для гражданских лиц района	Ст. 38 IV ЖК	Право беженцев и апатридов на пользование всеми преимуществами, предоставляемыми покровительствуемым лицам	Ст. 73 I ДП
Право на предоставление возможности найти работу или получить средства для существования	Ч. 1, 2 ст. 39 IV ЖК	Право лиц, получивших убежище, на свободу от выдачи, иначе как за совершение правонарушений или уголовных преступлений до начала военных действий	Ч. 2 ст. 70 IV ЖК
Право на добровольное интернирование в связи с личным положением	Ч. 2 ст. 42 IV ЖК	Право на невыдачу стране, где лицо может подвергнуться преследованию по политическим или религиозным убеждениям	Ч. 4 ст. 45 IV ЖК
Право на административный или судебный пересмотр решения властей об	Ст. 43 IV ЖК		

интернировании			
Право на репатриацию после окончания военных действий	Ч. 2 ст. 45 IV ЖК		
Запрет угона или депортации с оккупированной территории	Ч. 1 ст. 49 IV ЖК		
Право на эвакуацию из опасных районов, обеспечение надлежащим помещением, удовлетворительными условиями безопасности, гигиены, здоровья и питания, право на единство семьи при эвакуации	Ч. 2, 3 ст. 49 IV ЖК		
Запрет на военную вербовку в любых формах	Ст. 51 IV ЖК		
Право на справедливое судебное разбирательство, предоставление доказательств, предоставление защитника, помощь переводчика и использование всех способов обжалования	Ст. 71, 72, 73 IV ЖК		
Право на апелляцию при принудительном интернировании и периодический пересмотр решения об интернировании	Ч. 2 ст. 78 IV ЖК		

Сокращения:

IV ЖК – IV Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны 1949 г.,

I ДП – I Дополнительный протокол 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов.

Если сравнить первый и третий столбцы таблицы 1, то список общих для всех покровительствуемых лиц прав является намного более широким в сравнении со специальными правами беженцев и лиц, получивших убежище. Представляется, что это связано с целями создания Женевского права, которое прежде всего обеспечивает защиту жертв войны, и в их числе – особых групп иностранцев и апатридов. Специальные международно-правовые нормы, которые приведены выше, позволяют последним одновременно обладать защитой, предусмотренной и IV Женевской конвенцией 1949 г., и Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. Основы этой защиты предполагают следующее:

– Беженцы, лица, получившие убежище, и апатриды имеют право на сохранение правового статуса, приданного им в мирное время, и пользование его преимуществами.

– Они приобретают статус покровительствуемых лиц, установленный IV Женевской конвенцией 1949 г., в качестве одной из категорий гражданского населения.

– Указанные лица не должны выдаваться государству, в котором их жизнь или свобода подвергаются опасности, и в этом случае не имеет значение формальное наличие у них соответствующего правового статуса.

Представленные международно-правовые основы защиты дополняются содержанием отдельных заключений Исполнительного комитета УВКБ ООН, регулирующих вопросы вынужденной миграции при вооруженном конфликте. Так, в Заключении № 48 (XXXVIII) «Военные или вооруженные нападения на

лагеря и поселения беженцев» 1987 г.²⁵⁴ такие акты осуждены как противоречащие общим принципам международного права и нормам МГП. Там же указано, что лагеря и поселения беженцев «носят исключительно гражданский и гуманный характер». Тем самым они причислены к гражданским объектам, нападение на которые запрещено МГП. Кроме того, в преамбуле установлено, что предоставление убежища или приюта «является мирным и гуманным актом, который не должен рассматриваться каким-либо другим государством как недружественный». Заключение № 48 включает обязанность лагерей и поселений беженцев подчиняться требованиям общественного порядка государства нахождения и воздерживаться от деятельности, нарушающей их гражданский и гуманитарный характер (п. 4 а)).

Применение специальных принципов МГП, таких, как отграничение военных и гражданских объектов при военных действиях и запрет нападений на гражданских лиц и гражданские объекты²⁵⁵, сочетается с особым правовым статусом беженцев и лиц, получивших убежище. В содержании Заключения № 48 запрещено формирование отрядов военных добровольцев, акты вербовки беженцев в состав вооруженных сил, организация запрещенного МГП наемничества и другие действия покровительствуемых лиц, совершение которых может превратить их в незаконных комбатантов, а места их пребывания – в военные объекты.

Однако в Заключении № 48 не учтена специфика норм IV Женевской конвенции 1949 г., разрешающей интернирование беженцев и лиц, получивших убежище, и механизма защиты, предусмотренной для интернированных лиц в части IV конвенции. По нашему мнению, необходимо разработать единый свод международно-правовых норм, который бы устанавливал основы безопасного пребывания беженцев и лиц, получивших убежище, в местах интернирования,

²⁵⁴ Текст Заключения Исполкома УВКБ № 48 (XXXVIII) «Военные или вооруженные нападения на лагеря и поселения беженцев» 1987 г. приводится по: Conclusions on the International Protection of Refugees. Geneva: UNHCR, 1990. P. 109–111.

²⁵⁵ Подробнее о специальных принципах МГП и международно-правовых запретах в отношении отдельных методов ведения вооруженного конфликта см.: Котляров И.И. Международное право и вооруженные конфликты. М.: Моск. ун-т МВД РФ, 2003.

лагерях и поселениях, и стандарты обращения государств-участников с ними. Поскольку такие нормы действуют в период вооруженного конфликта, логичнее включить их в Женевское право.

Существует особая позиция Международного Комитета Красного Креста в вопросе создания зон безопасности для таких категорий, как беженцы и перемещенные лица. Реализуя свои возможности по организации санитарных, демилитаризованных и нейтрализованных зон, предусмотренных Женевским правом, МККК при согласии заинтересованных сторон при вооруженных конфликтах может установить контроль над отдельными территориями. Так, им были созданы зоны безопасности для курдских беженцев из Ирака на территории Ирана в 1991 г., руандийских беженцев на территории Заира и Танзании в 1994 г. и беженцев из Камбоджи на ее границе с Таиландом в 1984 г. Ж.-Ф.Лавуайе замечает: «При создании зон безопасности следует проявлять особую осторожность. По сути дела, существование таких зон может способствовать возникновению чувства ложной безопасности у тех лиц, для защиты которых они созданы. Кроме того, в отдельных случаях создание зон безопасности может вызвать обратный эффект, когда большей опасности, чем прежде, начнет подвергаться население, находящееся за их пределами, а это будет неизбежно вести к ослаблению позиций МГП, которое предусматривает защиту всего гражданского населения без каких-либо различий»²⁵⁶.

Высказанное Ж.-Ф.Лавуайе мнение соответствует мандату МККК, предполагающему меры по защите гражданского населения в целом. Предметом нашего исследования выступает международно-правовой механизм регулирования вынужденной миграции, так как мигранты при вооруженном конфликте являются, наряду с другими группами покровительствуемых лиц, наиболее уязвимой категорией гражданского населения.

²⁵⁶ Лавуайе Ж.-Ф. Беженцы и перемещенные лица: международное гуманитарное право и роль МККК // Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве: статьи и документы. М.: МККК, 1999. С. 214–215.

В содержании Заключения Исполкома УВКБ ООН № 12 (XXIX) «Экстерриториальное действие определения статуса беженца» 1978 г.²⁵⁷ государствам-участникам Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. рекомендуется признавать статус беженца после акта его признания одним из них, если указанные лица не подпадают под исключаяющие либо прекращающие его действие положения (п. d). Эта норма связана со ст. 73 I Дополнительного протокола 1977 г., которая устанавливает, что довоенное приобретение правового статуса беженца или апатрида дает индивиду возможность быть признанным покровительствуемым лицом.

Особым компонентом международно-правовой защиты вынужденных мигрантов при военных действиях выступает порядок обращения государств с лицами, которые массово переместились на их территорию. Условия перемещения гражданского населения Ливии в приграничный Тунис и иные африканские страны в 2011–2012 гг. показали, что приобретение международно-правового статуса беженца или лица, получившего убежище, невозможно осуществить в ускоренном порядке. То же самое можно сказать о современной ситуации исхода гражданских лиц из охваченных вооруженными конфликтами Сирии, Йемена, Судана, Ирака и Афганистана в европейские государства. Кроме того, проведение процедуры признания при внутренней нестабильности или неготовности к их приему и обустройству сопредельного государства зачастую усложнено. Достаточно привести в пример въезд граждан Сирии на приграничные территории с целью временного размещения в Турции, когда неопределенность их положения в этой стране привела к массовому выезду в другие государства.

Нужно остановиться отдельно на вышеприведенном Заключении Исполкома УВКБ ООН № 22 (XXXII) «Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока» 1981 г., где государствам приема предлагается допускать на свою территорию лиц, не обладающих определенным правовым статусом. Связь норм *Refugee Law* и МПП содержится в п. 2 Заключения № 22,

²⁵⁷ Текст Заключения Исполкома УВКБ ООН № 12 (XXIX) «Экстерриториальное действие определения статуса беженца» приводится по: Conclusions on the International Protection of Refugees. Geneva: UNHCR, 1990. P. 24–25.

которым установлены меры, представляющие минимальные и основные гуманитарные принципы приема лиц, ищущих убежище, на временной основе, а именно:

- снятие с них взысканий за незаконный въезд и возможность пользоваться гражданскими правами;
- гарантии питания, крова, медицинских и санитарных услуг;
- защита от жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения;
- применение принципа недискриминации;
- признание их правосубъектности и права на единство семьи;
- содействие в поиске членов семьи, отправлении и получении почтовой корреспонденции;
- оказание материальной помощи и возможность перемещения имущества;
- осуществление добровольной репатриации.

В тексте Заключения Исполкома УВКБ № 22 не определено, воюющее или невоюющее государство реализует условия приема лиц, ищущих убежище при массовом исходе населения. Тем не менее, п. 2 по своему содержанию приближен к перечню прав, общих для всех покровительствуемых лиц, закрепленных в IV Женевской конвенции 1949 г. и рассмотренных нами выше в Таблице 1.

Актуальным остается вопрос о соблюдении воюющим государством общепризнанных универсальных стандартов прав человека. Ч. 1 ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. предусматривает отдельные отступления, которые возможны только в такой мере, в какой это требуется ситуацией, при условии, что такие отступления не являются несовместимыми с другими обязательствами государств-участников по международному праву. Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол 1967 г., участником которых является воюющее государство, как раз и являются такими обязательствами.

И.И.Лукашук, рассматривая военные действия как коренное изменение обстоятельств в международном праве (*rebus sic stantibus*), указывал, что

«вооруженный конфликт вносит во взаимоотношения сторон достаточно серьезные изменения для того, чтобы служить основанием прекращения или приостановления действия договоров»²⁵⁸. Это справедливо, когда отношения воюющих сторон отменяют межгосударственные отношения мирного времени (договоры о мире и дружбе, о безвизовых поездках граждан, об экономическом сотрудничестве и т.д.). Что касается соблюдения универсальных и региональных договоров в сфере прав человека, к которым относятся Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и др., то к ним положение об автоматическом прекращении неприменимо. И.И.Лукашук в связи с этим отмечает, что «вооруженный конфликт не является основанием для одностороннего прекращения или приостановления действия договорных постановлений относительно защиты личности»²⁵⁹. Э.Кляйн определяет, что «даже во время чрезвычайного положения в государстве... в том числе, во время вооруженных конфликтов, требуется явно выраженное заявление государства-участника, чтобы обосновать временное отступление от своих договорных обязательств. Более того, их приостановление должно быть не только пропорциональным, но и не нарушающим других международных обязательств такого государства, и не распространяться на специально обозначенные права человека, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть отменены...»²⁶⁰. Предполагается, что к таким неотъемлемым правам относятся тесно связанные с самим человеческим существованием естественные права на жизнь, достоинство, семью и физическую безопасность.

М.Л.Хабачиров, предлагающий научную концепцию формирования подотрасли «международное чрезвычайное право», выделяет такие специальные принципы, как обязанность государств сотрудничать в предотвращении

²⁵⁸ Лукашук И.И. Современное право международных договоров [Электронный ресурс]: в 2 т. Т. II: Действие международных договоров. М.: Волтерс Клувер, 2006. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

²⁵⁹ Там же.

²⁶⁰ Klein E. The Future of International Human Rights Law // Будущее международного права: сб. ст. / под ред. К.А.Бекяшева; МГЮА им. О.Е.Кутафина. М., 2017. С. 158.

глобальных угроз и вызовов, субсидиарность институтов противодействия этим явлениям и своевременное реагирование²⁶¹. И.А.Умнова указывает, что «в современный период и в рамках международного публичного права, и в системе национального права государств сформировано право безопасности»²⁶². Ученые-правоведы, занимающиеся правами человека, также отмечают, что «передвижение человека и изменение им места пребывания и жительства в условиях военных действий, экологических катастроф, межнациональных конфликтов и в некоторых других экстремальных ситуациях часто выступает едва ли не главным средством спасения жизни, здоровья, имущества, спасения от насилия и т.п.»²⁶³.

В условиях вооруженного конфликта проблемы национальной безопасности часто диктуют государствам решение по временному закрытию международных границ для передвижения иностранных граждан. И.А.Умнова комментирует по этому поводу: «Люди испытывают серьезные неудобства в ограничениях по передвижению, выбору места проживания, въезду и выезду из страны военных действий, но это обусловлено задачами национальной безопасности и обороны, необходимостью защиты самих мирных жителей в условиях войны и иных вооруженных конфликтов»²⁶⁴.

Международным правом такие ограничения в период вооруженных конфликтов допускаются. Межгосударственные договоры о безвизовом передвижении, о международных границах и пропускных пунктах могут включать отдельные ограничительные нормы. К примеру, в ст. 4 Соглашения между Правительствами Беларуси, Казахстана, Киргизии, Российской Федерации и Таджикистана о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г.²⁶⁵ установлено, что его положения не затрагивают право Сторон принимать особые

²⁶¹ Хабачиров М.Л. О формировании международного чрезвычайного права как новой отрасли международного права // *Международное право*. 2010. № 2 (42). С. 34.

²⁶² Умнова И.А. Мир как высшая ценность. Право мира как новая интегрированная отрасль в условиях современных угроз человечеству // *Международное гуманитарное право и новые вызовы мировому порядку: сборник обзоров и рефератов* / отв. ред. Е.В.Алферова. М.: ИНИОН РАН, 2009. С. 187.

²⁶³ *Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики* / под ред. Ф.М.Рудинского. 2-е изд. М., 2006. С. 197.

²⁶⁴ Умнова И.А. *Право мира: курс лекций*. М., 2010. С. 155.

²⁶⁵ *Бюллетень международных договоров*. 2003. № 11, ноябрь.

меры по защите своих границ и территории при чрезвычайных обстоятельствах. В таких случаях заинтересованное государство имеет право вводить определенные ограничения въезда, выезда, пребывания, передвижения и транзитного проезда для граждан других Сторон, с уведомлением этих Сторон по дипломатическим каналам за 72 часа до того, как будут введены в действие такие ограничения.

Согласно ст. 4 Соглашения СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г. государство выезда обязано, при содействии заинтересованных сторон, осуществить эвакуацию населения из зон вооруженных и межнациональных конфликтов, предоставляя возможность добровольного выезда на территорию одного из государств-участников, и обеспечить личную и имущественную безопасность эвакуирующихся лиц, добиваясь прекращения огня и соблюдения общественного порядка. Впоследствии указанные лица могут приобрести статус беженца или вынужденного переселенца.

Различие приведенных норм региональных договоров объясняется тем, что вынужденные мигранты не принадлежат к категории обычных иностранцев. В отношении них будет действовать принцип «*lex specialis derogat generali*» (специальный закон отменяет в той области, которую он регулирует, действие общего). Для обычных иностранных граждан в период вооруженного конфликта действуют нормы двусторонних договоров или вышеуказанное многостороннее Соглашение 2000 г. о взаимном безвизовом передвижении граждан и особые меры, предпринимаемые воюющим государством по усилению охраны своих границ. В отношении защиты вынужденных мигрантов применяется Соглашение о беженцах и вынужденных переселенцах 1993 г. и меры эвакуации из зон военных действий с допуском таких лиц на территорию принимающего государства.

Федеральный конституционный закон (ФКЗ) Российской Федерации «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ²⁶⁶, действующий с изменениями и дополнениями, устанавливает особый режим въезда и выезда на

²⁶⁶ СЗ РФ. 4 февр. 2002. № 5, ст. 375. Действует в ред. от 1 июля 2017 г. № 2-ФКЗ: Там же. 3 июля 2017. № 27, ст. 3924.

территорию, где введено военное положение, и ограничивает свободу передвижения по ней (п. 4) ч. 2 ст. 7). Помимо этого, ФКЗ «О военном положении» определяет порядок «интернирования (изоляции) в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права граждан иностранного государства, воюющего с Российской Федерацией» (п. 16) ч. 2 ст. 7). Интернирование применяется только в случае агрессии такого государства против Российской Федерации (ч. 3 ст. 7). Используется отсылочная норма российского законодательства, адресуемая правоприменителя к ч. IV «Правила, касающиеся обращения с интернированными», относящейся к содержанию IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г.

Необходимо отметить сложность обеспечения международно-правовой защиты вынужденных мигрантов, прибывающих с территории государств, охваченных вооруженными конфликтами. Так, наиболее последовательными в приеме вынужденных мигрантов с территории Ливии в период военного вмешательства войск НАТО и внутреннего вооруженного конфликта оказались власти Туниса. Действуя совместно с УВКБ ООН и обществом Красного Полумесяца, они обеспечивали пребывание этих лиц в палаточных лагерях вблизи ливийско-тунисских границ. Тунис, участвующий в региональной Конвенции ОАЕ по специальным аспектам проблем беженцев 1969 г., выполнял соответствующие международно-правовые обязательства по приему таких лиц. П. 3 ст. II указанной Конвенции ОАЕ запрещает государствам-участникам отказывать в приеме на границе, возвращать или высылать лиц, ищущих убежище, на территорию, где их жизнь, физическая неприкосновенность или свобода окажутся под угрозой. К настоящему моменту на территории Туниса находится более 500 тыс. вынужденных мигрантов из Ливии; его власти выразили готовность продолжить такой прием, учитывая напряженную военную ситуацию, сложившуюся в Сирте²⁶⁷.

В то же время можно было наблюдать позицию Италии, власти которой

²⁶⁷ Tunisia is ready for Libyans influx. URL: <http://www.libyapropect.com/index.php/2016/02/10/tunisia-is-ready-for-libyans-influx/> (Date of assess: 10 November 2017).

аргументировали соображениями национальной безопасности и принципом разделения бремени по приему мигрантов из охваченных конфликтами стран Северной Африки с другими государствами-членами ЕС отсутствие условий такого приема. Более 6 000 мигрантов к началу апреля 2011 г. нелегально прибыли из Туниса, Ливии и Египта на итальянский остров Лампедуза и ожидали отправки на материк, находясь в неопределенном правовом положении, что вызывало в их среде массовые протесты²⁶⁸. К настоящему моменту государства-члены ЕС озабочены пресечением деятельности перевозчиков вынужденных мигрантов, поскольку переполненные ими морские суда терпят бедствие у берегов Италии и Греции, что приводит к гибели большого количества людей.

Опасения Италии и Франции по поводу приема вынужденных мигрантов из стран Северной Африки в свое время повлияли на намерение ЕС пересмотреть Шенгенские соглашения 1980 и 1985 гг. в части осуществления проверок на внутренних границах. Так, в сентябре 2011 г. Европейская Комиссия уже представляла проект реформирования указанных договоров, обозначив право Европейского Союза (но не отдельных государств-участников) устанавливать пограничный контроль внутри шенгенского пространства и временно исключать из них некоторые государства с целью обеспечения безопасности ЕС в целом. Проект не получил поддержки большинства государств-членов ЕС. Специальный саммит Европейского Совета, прошедший в апреле 2015 г., также не утвердил консолидированные меры приема вынужденных мигрантов, выезжающих в ситуации вооруженных конфликтов, ограничившись такими направлениями сотрудничества, как борьба с нелегальными перевозчиками, организация программ возвращения и применение соглашений о реадмиссии со странами происхождения и транзита этих лиц²⁶⁹. Согласно статистике, представленной УВКБ ООН, в 2015 г. 381 412 иностранных граждан из стран, охваченных вооруженными конфликтами, прибыло в Грецию, Италию и на Мальту через

²⁶⁸ Российская газета. 2011. 5 апр. (№ 71 (5447)). С. 8.

²⁶⁹ URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> (Date of access: 28 June 2015).

Средиземное море, из них 50% составили граждане Сирии²⁷⁰. Предложенное Европейской Комиссией квотирование приема вынужденных мигрантов не стало общим решением, исходящим от всех принимающих государств-членов ЕС; обеспечение такого приема многими из них поставлено под сомнение.

Наконец, стоит напомнить, что, несмотря на участие стран ЕС в Конвенции о статусе беженцев 1951 г., единственным государством приема для вынужденных мигрантов с территории Донецкой и Луганской республик стала Российская Федерация. Во многом этот факт объясняется чисто политическими подходами ЕС к военной ситуации на Украине, которые не связаны с гуманитарными аспектами признания такого статуса.

Международно-правовые основы защиты вынужденных мигрантов в условиях вооруженных конфликтов, на наш взгляд, должны быть укреплены с учетом того, что выталкивающие людей факторы в этот период значительно усиливаются. Нужно напомнить, что международно-правовые акты обязательного характера по защите беженцев были приняты государствами-участниками Лиги Наций после начала военных действий гитлеровской Германией и последующей оккупации ею территорий ряда стран. В Заключении Исполкома УВКБ ООН № 80 (XLVII) «Всеобъемлющий и региональные подходы внутри системы защиты» 1996 г.²⁷¹ содержится призыв к государствам и международным организациям содействовать созданию механизмов, призванных предупреждать возникновение конфликтов как одну из причин перемещения людей, и использовать меры примирения, особенно в постконфликтный период для упрочения принятых решений (п. е) ix)). По нашему мнению, это в большей степени призыв к политическому урегулированию. Он связан с проведением международных консультаций и переговоров и не влияет напрямую на улучшение защиты лиц, нуждающихся как минимум во временном убежище.

Как известно, Женевское право создано государствами с целью обеспечить защиту жертв войны, его нормы вступают в действие с момента начала войны и

²⁷⁰ URL: <http://www.data.unhcr.org/mediterranean/regional.html> (Date of access: 10 September 2015).

²⁷¹ Conclusion N 80 (XLVII) Comprehensive and Regional Approaches within a Protection Framework, 1996. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e24.html> (Date of access: 10 November 2017).

прекращают применяться с наступлением мирного времени. Как было указано выше, *Refugee Law* и *Asylum Law* в качестве международно-правовых институтов прав человека реализуются и в мирное, и в военное время. В период вооруженного конфликта их совместное применение с нормами МГП усиливает общее действие универсальных стандартов и запретов в области прав человека²⁷². Поэтому в содержание IV Женевской конвенции 1949 г. и I Дополнительного протокола 1977 г. включены общие нормы, связанные с признанием и защитой вынужденных мигрантов, которые вытекают из специальных договоров.

На наш взгляд, необходимо включить в содержание IV Женевской конвенции 1949 г. или предусмотреть отдельным Дополнительным протоколом к ней (его проект представлен в Приложении 2) дополнительные положения, определяющие механизм усиленной защиты беженцев и лиц, получивших убежище, в военное время. В условиях вооруженного конфликта их нельзя рассматривать как обычных иностранных граждан, данные лица находятся в крайне уязвимом положении. Как было указано, их лояльность по отношению к государству пребывания оценивается властями воюющей страны, и, в зависимости от этого, они могут быть подвергнуты таким мерам безопасности, как интернирование.

В число дополнительно защищающих вынужденных мигрантов норм, которые подлежат включению в IV Женевскую конвенцию 1949 г. или отдельный Дополнительный протокол к ней, нами отнесены следующие положения:

– установление запрета любых попыток силой вернуть беженцев и лиц, ищущих или получивших убежище, на территорию государства, в котором их жизнь и безопасность могут подвергаться угрозе. В качестве альтернативы может быть предложена их эвакуация в третьи невоюющие страны, которые готовы их принять;

²⁷² О.И.Тиуновым предложено рассматривать международное гуманитарное право как совокупность правовых принципов и норм, имеющих целью урегулирование отношений между конфликтующими сторонами и защиту основных прав и свобод граждан как в мирное время, так и в период вооруженных конфликтов. См.: Тиунов О.И. Международное гуманитарное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2015.

- обеспечение гуманного отношения воюющих сторон как принципа обращения;
- требование единства/воссоединения семей, приобретения или сохранения единого правового статуса для всех членов семьи;
- гарантии достойных условий содержания подобных лиц даже при невозможности проведения обычной процедуры признания их правового статуса в военных условиях;
- ограничение перечня оснований интернирования всех категорий вынужденных мигрантов и особый правовой режим мест их размещения на территории воюющего государства (лагерей беженцев) как исключительно гражданских объектов;
- обозначение иных мер безопасности и привлечение к их организации УВКБ ООН и МККК, а также участие в них держав-покровительниц;
- призыв к международному сообществу и, прежде всего, сопредельным государствам в регионе военных действий разделить общее бремя защиты вынужденных мигрантов.

Все вышеизложенное в большей степени относится к вынужденным мигрантам, находящимся в условиях международного (межгосударственного) вооруженного конфликта. Рассмотрим также взаимодействие отдельных институтов регулирования миграции и МПП применительно к ситуации внутреннего недобровольного перемещения.

Заключение Исполкома УВКБ ООН № 75 (XLV) «Лица, перемещенные внутри страны» 1994 г.²⁷³ призывает заинтересованные правительства к обеспечению безопасного и своевременного гуманитарного доступа к внутренне перемещенным лицам, жертвам вооруженных конфликтов и беженцам, которые находятся на их территории (п. i)). В этом Заключении установлено, что международная защита прав человека и международное гуманитарное право, а также национальное законодательство содержат нормы по охране и защите

²⁷³ Заключение Исполкома УВКБ ООН № 75 (XLV) «Лица, перемещенные внутри страны» 1994 г. приводится по: URL: http://www.unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/Documents_on_protection/Заключение_исполкома_УВКБ_ООН_№75_1994_г._лица__перемещенные_внутри_страны_.pdf (дата обращения: 10.11.2017).

внутренне перемещенных лиц и выражена серьезная озабоченность по поводу того, что эти нормы не соблюдаются сторонами конфликтов (п. m)). В п. g) Заключения № 75 (XLV) содержится перечисление различных по статусу категорий, которые могут оказаться в зоне внутреннего вооруженного конфликта и требуют равного обращения, помощи и защиты. К ним отнесены внутренне перемещенные лица, беженцы, репатрианты и уязвимое местное население.

Как известно, в МГП для защиты лиц и объектов при немеждународном вооруженном конфликте применяется содержание II Дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера. Сфера его действия определяется в качестве классической ситуации гражданской войны, имеющей место на территории государства-участника между правительственными войсками и организованными вооруженными группами повстанцев. Содержание II Дополнительного протокола обусловлено действием общепризнанного принципа невмешательства в дела, составляющие по существу внутреннюю компетенцию государства, и одновременно развивает его. Так, в Протокол включена обязанность правительства «всеми законными средствами поддерживать или восстанавливать правопорядок в государстве или защищать национальное единство и территориальную целостность государства» (ч. 1 ст. 3)²⁷⁴. Протокол также закрепляет исключительное право государств-участников в отношении признания состояния немеждународного вооруженного конфликта на своей территории. Оно содержится в ч. 2 ст. 1, согласно которой нормы Протокола не применяются «к случаям нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, таким, как беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера, поскольку таковые не являются вооруженными конфликтами».

Государства, на территории которых имеют место немеждународные вооруженные конфликты, по всем признакам подпадающие под определение ч. 1

²⁷⁴ Подробнее о правовом статусе участников вооруженных конфликтов и юридическом содержании отраслевых принципов МГП см.: Котляров И.И. Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов: основные теоретические проблемы и практика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. М., 2008.

ст. 1 II Дополнительного протокола²⁷⁵, могут отрицать их наличие, ссылаясь на ч. 2 ст. 1. С одной стороны, это проявление суверенитета государства, которое решает, конституционно-правовые или международные средства урегулирования будут использованы для преодоления конфликта. С другой, признание ситуации внутренних вооруженных беспорядков дает государству возможность использовать юридическую основу для применения самостоятельных мер с целью разрешения подобных ситуаций (введение в действие законодательства о военном или чрезвычайном положении). Д.Г.Стюарт указывает, что «развитие международного обычного права, которое ассимилировало многие нормы, применимые во время внутренних и международных конфликтов, уже позволило устранить некоторые сомнения, связанные с применением международных принципов во время гражданской войны»²⁷⁶.

Права людей, оказавшихся в ситуации вынужденного внутреннего перемещения, могут также стать предметом контроля международного сообщества. А.А.Ковалев замечает, что «самостоятельное регулирование государством своих взаимоотношений со своими гражданами, в частности в области прав человека, не дает права государству на их игнорирование и/или нарушение»²⁷⁷.

Возможно и использование ситуации внутренних конфликтов иностранными государствами, которые преследуют собственные цели, особенно на региональном уровне. О.Умозурике высказывает мнение о том, что «государства считают себя заинтересованными при наличии факта близости происхождения или, в некоторых случаях религиозной общности со стороной, участвующей в гражданском конфликте»²⁷⁸. Так, Международный суд ООН в

²⁷⁵ К этим признакам, согласно ч. 1 ст. 1 II Дополнительного протокола, относятся: противостояние правительственных вооруженных сил и повстанцев, наличие у последних военной организации и ответственного командования, контроль повстанцев над частью территории страны, ведение сторонами конфликта непрерывных и согласованных военных действий.

²⁷⁶ Стюарт Д.Г. К единому определению вооруженного конфликта в международном гуманитарном праве: анализ интернационализированного вооруженного конфликта // Международный журнал Красного Креста: сб. ст. М.: МККК, 2003. С. 169.

²⁷⁷ Ковалев А.А. Концепция универсальных прав человека как общечеловеческой ценности // Московский журнал международного права. 2011. № 1 (81), январь–март. С. 4.

²⁷⁸ Умозурике О. Указ. соч. С. 74.

деле о военной деятельности в Демократической Республике Конго (ДРК) установил, что угандийское вооруженное присутствие в Итури вызвало конфликт между народностями хема и ленду, конфронтация которых в августе 2000 г. привела к вынужденному внутреннему перемещению свыше 50 тыс. мирных граждан ДРК. Хема, как значительная по численности национальная группа, в основном проживает на территории Уганды; она была подталкиваема к военной борьбе с ленду угандийскими вооруженными силами и политически поддерживалась ими²⁷⁹.

Вышеупомянутая Кампальская конвенция о защите и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке 2009 г. содержит ст. 7, предусматривающую оказание покровительства таким лицам при вооруженных конфликтах. Она включает положения о сохранении во всех случаях суверенитета государства и ответственности правительства по защите территориальной целостности, национального единства, поддержанию законности и правопорядка (ч. 2 ст. 7), а также о непризнании правового статуса за вооруженными группами и об ответственности их членов по национальному и международному уголовному праву (ч. 1 ст. 7). Ч. 3 ст. 7 указанной Конвенции устанавливает, что осуществление защиты перемещенных лиц должно, в том числе, регулироваться нормами МПП. Ч. 5 ст. 7 налагает на членов вооруженных групп ряд запретов, вытекающих из содержания IV Женевской конвенции о защите гражданского населения 1949 г. и II Дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям, а именно:

- осуществление произвольного насильственного перемещения;
- препятствия в оказании помощи и защиты внутренне перемещенным лицам;
- отказ в праве индивида на достоинство, безопасность, гигиену, здоровье и проживание, а также в праве на единство семьи;
- привлечение в активной или пассивной форме детей к участию в

²⁷⁹ Рачков И.В. Решение Международного суда по делу о военной деятельности в ДРК. Ч. II // Международное публичное и частное право. 2009. № 2 (47). С. 34.

военных действиях;

– насильственная вербовка, похищение, взятие в заложники, обращение в рабство, торговля людьми, особенно женщинами и детьми;

– препятствие оказанию гуманитарной помощи, нападение на гуманитарный персонал и нанесение вреда или уничтожение гуманитарных материалов, предназначенных для таких лиц;

– нарушение гражданского характера поселений, предназначенных для внутренне перемещенных лиц.

В ч. 4 ст. 4 Кампальской конвенции 2009 г. включен перечень запрещенных форм перемещения, к которым отнесено индивидуальное или групповое перемещение гражданских лиц при вооруженных конфликтах, если оно не вызвано соображениями их безопасности или военными причинами. Также здесь предусмотрен запрет перемещения, используемого намеренно в качестве метода ведения войны или вызванного массовым насилием и нарушениями прав человека, либо выступающего средством коллективного наказания или действий, наносящих вред.

Представляется, что Кампальская конвенция 2009 г. имеет дополнительной целью сдерживание военной эскалации, присущей многочисленным внутригосударственным конфликтам на Африканском континенте. Государства-участники одновременно используют нормы Женевского права, применяемые в условиях международного вооруженного конфликта, в региональном механизме регулирования вынужденной миграции при наличии внутреннего конфликта.

Недостатком указанной Конвенции, на наш взгляд, является отказ от предоставления какого-либо правового статуса, легитимации или признания неправительственных вооруженных групп в принципе (ч. 1 ст. 7). В связи с этим государство не сможет требовать исполнения установленных гуманитарных запретов от незаконных вооруженных формирований, которые формально не обладают статусом воюющей стороны. Как известно, универсальные нормы МГП в этом вопросе возлагают ответственность за ведение военных действий и их

последствия на всех комбатантов, вне зависимости от их государственного, добровольческого или оппозиционного происхождения.

Женевские конвенции о защите жертв войны 1949 г. усиливают ответственность государств-участников посредством включения ст. 3, являющейся общей нормой, которая обязывает воюющие стороны при любых типах немеждународных конфликтов соблюдать минимум норм гуманного обращения с жертвами войны. Нужно согласиться с мнением Р.Аби-Сааб, которая указывает, что «даже ситуации внутренних беспорядков не относятся более к сфере исключительной компетенции правительства соответствующей стороны»²⁸⁰.

Определяющим условием применения ст. 3 является то, что использование минимума норм гуманного обращения не влияет на юридический статус конфликтующих сторон. Указанную норму содержит и IV Женевская конвенция 1949 г. о защите гражданского населения, в состав которого включены внутренне перемещенные лица. Они так же, как и другие гражданские лица, обладают правом при всех обстоятельствах пользоваться гуманным обращением без всякой дискриминации по причинам расы, цвета кожи, вероисповедания, пола, происхождения или имущественного положения (ч. 1 ст. 3 IV Женевской конвенции). Особый запрет налагается здесь на следующие действия воюющих сторон:

- посягательство на жизнь и физическую неприкосновенность, различные виды убийств, нанесение увечий, жестокое обращение, пытки и истязания;
- использование в качестве заложников;
- умаление человеческого достоинства, унижающее или оскорбительное обращение;
- осуждение и применение наказания без наличия судебного решения, принятого в соответствующем порядке, и гарантий судопроизводства.

²⁸⁰ Аби-Сааб Р. Гуманитарное право и внутренние конфликты: истоки и эволюция международной регламентации: пер. с фр. М.: МККК, 2000. С. 246.

Вышеуказанное Заключение Исполкома УВКБ ООН № 75 (XLV) «Лица, перемещенные внутри страны» 1994 г. содержит определенные международно-правовые подходы к этой проблеме, а именно:

– современное вынужденное перемещение людей внутри собственных государств превышает по своему числу поток беженцев и является гуманитарной проблемой мирового масштаба;

– внутренне перемещенные лица находятся под юрисдикцией своего государства, поэтому его власти обязаны обеспечивать их защиту и благосостояние;

– наряду с этими лицами, в ситуациях внутреннего перемещения могут присутствовать беженцы и уязвимые категории местного населения, и обращение с ними должно строиться на схожих основах;

– в обязанности заинтересованного государства входит обеспечение гуманитарного доступа к перемещенным лицам, жертвам вооруженных конфликтов и беженцам, пребывающим на его территории;

– внутренне перемещенные лица сохраняют за собой право искать и приобретать убежище в других государствах;

– значительные функции по предоставлению защиты перемещенным лицам принадлежат МККК.

Таким образом, в Заключении № 75 (XLV) УВКБ предлагает сочетать институты внутригосударственной защиты, гуманитарную деятельность других государств и международных организаций и предоставление покровительства перемещенным лицам за пределами страны происхождения.

Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ²⁸¹, действующий с изменениями и дополнениями, предусматривает возможность введения чрезвычайного положения «при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или

²⁸¹ СЗ РФ. 4 июня 2001. № 23, ст. 2277. Действует в ред. от 3 июля 2017 г.: Там же. 4 июля 2017. № 27 (ч. I), ст. 4153.

конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер» (ст. 3). Среди этих обстоятельств обозначены вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, региональные, межнациональные и межконфессиональные конфликты, которые сопровождаются насильственными действиями, а также чрезвычайные ситуации природного и техногенного происхождения. В содержании Указа Президента, которым вводится чрезвычайное положение, в том числе, должны быть исчерпывающим образом перечислены временные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, согласно п. д) ст. 5 ФКЗ «О чрезвычайном положении». Указанные ограничения находятся в соответствии с обязательствами России, вытекающим из ее международных договоров, и не могут приводить к дискриминации отдельных лиц или групп населения (ч. 2 ст. 28 ФКЗ).

Государство должно обеспечивать адекватную защиту для всех категорий населения при внутреннем вооруженном конфликте. Эта защита соотносится с содержанием ст. 13 II Дополнительного протокола 1977 г., согласно которому гражданское население в целом и отдельные гражданские лица защищаются от опасностей войны и не должны выступать объектом репрессалий, в их отношении установлены запреты насилия и террора либо угрозы таких действий. В ст. 17 II Дополнительного протокола запрещено принудительно перемещать гражданских лиц, иначе как по соображениям военной необходимости и безопасности, и принуждать их оставить территорию государства происхождения в связи с конфликтом. Ч. 2 ст. 18 данного Протокола разрешает, по согласию заинтересованного государства, проводить операции оказания помощи гражданскому населению, имеющие исключительно гуманитарный характер, в ситуации чрезмерных лишений населения, отсутствия медикаментов и продовольствия.

Принятая Итоговым документом Всемирного саммита ООН 2005 г. концепция ответственности за защиту (*Responsibility to protect*)²⁸² предусматривает взаимодействие правительств и межгосударственного сообщества в отношении пресечения таких международных преступлений, как геноцид, этнические чистки, военные преступления и преступления против человечности. В.В.Гаврилов указывает, что «государства имеют непреложную и постоянную обязанность защищать свое население»²⁸³. Когда же они не способны оказать своему населению такую протекцию, наступает ответственность государств-членов ООН за принятие соответствующих силовых и гуманитарных мер, предусмотренных ее Уставом, для оказания ему эффективной поддержки.

Позиция МККК заключается в том, что «нарушения международного права могут одновременно являться причиной массовых перемещений населения и показателем умышленного намерения властей такие перемещения спровоцировать. В любом случае политика... проводимая в ходе «этнических чисток», несовместима с соблюдением гуманитарного права»²⁸⁴. Кроме того, МККК считает, что «усилия следует прилагать к тому, чтобы обеспечить более строгое соблюдение международного гуманитарного права, а не к тому, чтобы создавать новые правовые нормы, касающиеся этой особой, к тому же с трудом поддающейся определению категории – перемещенных лиц»²⁸⁵. Необходимо указать, что внутренне перемещенным лицам должен быть присвоен специальный правовой статус, отличающий их от всех других групп гражданского населения. Иначе будут применяться только общие запреты МГП в отношении разграничения комбатантов и гражданских лиц, что недостаточно

²⁸² Текст Резолюции ГА ООН 60/1 от 16 сентября 2005 г. «Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года» A/Res/60/1 приводится по: URL: <https://daccess-ods.un.org/TMP/3183002.76994705.html> (дата обращения: 10.11.2017).

²⁸³ Гаврилов В.В. Соотношение и последовательность действий органов государства и международных организаций в рамках концепции «ответственность за защиту» в Азиатско-тихоокеанском регионе // Евразийский юридический журнал. 2010. № 12 (31). С. 11.

²⁸⁴ МККК и лица, перемещенные в пределах одной страны (позиция МККК) // Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве. М.: МККК, 1999. С. 225.

²⁸⁵ Там же. С. 235.

для защиты внутренне перемещенных лиц от опасностей, вытекающих из их перемещения.

В отличие от вышеуказанных норм I Дополнительного протокола, обозначенных в таблице 1, II Дополнительный протокол 1977 г. содержит лишь положения по общей защите гражданских лиц при немеждународном вооруженном конфликте и не включает нормы по специальной защите перемещенных лиц. Регулирование их правового статуса представляется весьма значимым, учитывая, что внутреннее недобровольное перемещение порождает дополнительные права и обязанности этих лиц. Может возникать вопрос о применении в отношении отдельных категорий нелояльных иностранных граждан процедур интернирования при внутреннем конфликте. Наконец, возможна ситуация, когда лицам, до конфликта признанным беженцами на территории государства, где происходят внутренние недобровольные перемещения, понадобится особая защита в форме ограждающих от насилия мер. Поэтому мы не можем согласиться с приведенным здесь мнением МККК о ненужности создания специальных международно-правовых норм и институтов для защиты внутренне перемещенных лиц.

Как показывает практика, лицам, претерпевшим внутреннее перемещение вследствие вооруженного конфликта, требуется дополнительный объем гарантий, необходимых для безопасного обустройства в другом месте, которые могут быть и национально-правовыми, и международно-правовыми по своему уровню. Миротворческие усилия ООН, осуществляемые в соответствии с резолюциями Совета Безопасности, включают, как правило, операции по защите гражданского населения и внутренне перемещенных лиц. Такие гуманитарные операции были частью миротворческого мандата ООН при работе его миссий в Судане, Либерии, Гаити, Тиморе-Лешти, Кот-д'Ивуаре.

Что касается внутригосударственных мер, то содержание подзаконных нормативно-правовых актов Российской Федерации обеспечивает дальнейшее обустройство внутренне перемещенных лиц, вышедших с территории военных действий. Порядок выплаты компенсаций за утраченное жилье и/или имущество

гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 510²⁸⁶, и Положение о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации (утверждено Постановлением Правительства от 8 ноября 2000 г. № 845²⁸⁷) закрепили дополнительные права таких лиц в сфере получения денежных компенсаций и жилищного размещения. Такие меры принимаются государствами в зависимости от потребностей внутренне перемещенных лиц и собственных возможностей.

Таким образом, мы приходим к следующим выводам:

- Международно-правовые основы регулирования вынужденной миграции в условиях вооруженных конфликтов объединяют принципы общей защиты беженцев и лиц, получивших убежище, применяемые в мирное время, и специальные нормы МГП, действующие только во время войны в отношении гражданского населения. Представляется необходимым внести соответствующие дополнения, связанные с достойным обращением, безопасностью и строгими запретами дискриминации таких категорий в Женевское право и в Конвенцию о статусе беженцев 1951 г. с тем, чтобы повысить эффективность такой защиты.

- Беженцы и лица, получившие убежище, являются специфической категорией, которые не могут быть полностью приравнены ни к обычным иностранным гражданам, ни к собственному населению государства, находящегося в международном вооруженном конфликте. Их положение в военный период признано отдельными международными организациями (УВКБ ООН, МККК) особо уязвимым, в связи с тем, что они не могут прибегать по объективным причинам к защите государства происхождения. Эти лица также не должны быть принудительно возвращены в него. Особенной опасности могут подвергнуться те группы беженцев и лиц, получивших убежище, которые являются *de jure* гражданами государства-противника. В связи с этим нужно

²⁸⁶ СЗ РФ. 19 мая 1997. № 20, ст. 2281.

²⁸⁷ Там же. 13 нояб. 2000. № 46, ст. 4562. Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2000 г. утратило силу. В настоящий момент действует Постановление Правительства РФ «О предоставлении вынужденным переселенцам и членам их семей жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев» от 15 ноября 2016 г. № 1194: Там же. 21 нояб. 2016. № 47, ст. 6670.

дополнить нормы IV Женевской конвенции 1949 г. и I Дополнительного протокола 1977 г. особыми условиями интернирования таких иностранных граждан в военное время.

- Универсальные международно-правовые нормы, регулирующие положение перемещенных лиц в период внутреннего вооруженного конфликта, имеют рекомендательный характер (такowymi являются Руководящие принципы ООН по вопросам внутреннего перемещения 1998 г.). Больше внимание уделяется конституционно-правовым мерам по стабилизации ситуации внутри государства и защите населения. Общеизвестный международно-правовой принцип невмешательства в дела, составляющие внутреннюю компетенцию государства, также находит свое закрепление в содержании II Дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. Тем не менее, минимум норм гуманного обращения, предусмотренный ст. 3, общей для всех Женевских конвенций 1949 г., распространяется на все категории гражданских лиц, включая внутренне перемещенных лиц.

- Необходимо закрепить в универсальном международно-правовом договоре определенный правовой статус внутренне перемещенных лиц в условиях вооруженного конфликта, в связи с их повышенной уязвимостью. Этот статус позволит международному сообществу контролировать соблюдение на внутригосударственном уровне общепризнанных стандартов прав и свобод человека, включающих право на жизнь, достоинство, безопасность и единство членов семьи. Региональные международные договоры (к которым относятся Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам СНГ 1993 г. и Кампальская Конвенция о защите и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке 2009 г.) уже заложили основу и принципы оказания защиты и помощи внутренним вынужденным мигрантам при таких вооруженных конфликтах.

- Международное гуманитарное право содержит нормы о возможности воюющих сторон прибегать к помощи держав-покровительниц, МККК и национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, в том числе, и для контроля за надлежащей защитой покровительствуемых лиц. К выполнению

указанных норм должны быть призваны все стороны вооруженного конфликта с тем, чтобы обеспечить особую протекцию вынужденных мигрантов совместно с соблюдением общих принципов защиты гражданских лиц и объектов.

1.4. Международно-правовые аспекты статуса трудящихся-мигрантов и их использование в российском законодательстве

Добровольные передвижения составляют большую часть современного миграционного потока и включают в себя экономическую (трудовую), семейную, деловую, туристическую, образовательную миграцию, в зависимости от причин выезда индивидов. Трудно представить, что этот перечень будет исчерпывающим. Специфические особенности каждого государства: экономика, социальная среда, демографическая ситуация, история, культура, этнический состав, – могут значительным образом влиять на миграционные процессы. Кроме того, добровольная миграция может осуществляться как во временной, так и в безвозвратной форме.

Программа действий, принятая на Каирской международной конференции по народонаселению и развитию под эгидой ООН в сентябре 1994 г., содержит принцип 5, который определяет: «Цели и политика в области народонаселения являются составной частью культурного, экономического и социального развития, основная задача которого заключается в повышении качества жизни всех людей»²⁸⁸. Добровольная миграция является частью государственной политики в области народонаселения. Принцип 12 Программы говорит об обязанностях принимающих зарегистрированных мигрантов стран «обеспечивать надлежащее обращение с ними и предоставлять им и их семьям адекватные услуги в области социального обеспечения, а также обеспечивать их физическую неприкосновенность и безопасность с учетом специфики условий и потребностей развивающихся стран».

²⁸⁸ Официальный текст доклада Международной Конференции ООН по народонаселению и развитию. Каир, 5–13 сентября 1994 г. A/CONF.171/13/Rev.1. Нью-Йорк, 1995. С. 12.

Оценивая итоги 15 лет, прошедших с момента принятия Программы, российские ученые-социологи в 2009 г. отмечали, что в первое десятилетие XXI века ведущую роль играла экономическая мотивация, и «самым массовым потоком стала трудовая миграция»²⁸⁹. Число официально работающих мигрантов, по их данным, достигло в 2008 г. 2 426 000 человек, что в 8 раз превосходит количество мигрантов, прибывших в том же году в Российскую Федерацию на постоянное проживание. С учетом теневой составляющей трудовой миграции, «средняя доля иностранной рабочей силы в численности занятых в России... может составить около 10%»²⁹⁰.

Доклад ООН «Цели развития тысячелетия» за 2015 г. предоставляет информацию о 800 млн человек, которые живут в условиях крайней нищеты и страдают от голода. Большая часть таких людей проживает в странах Южной Азии и Африки к югу от Сахары (80% от всего населения мира, находящегося в условиях крайней нищеты). Эксперты ООН взяли за планку доход менее 1,25 доллара в день²⁹¹. Кроме того, в докладе отмечается, что «мировая экономика вступила в новый период, характеризующийся сочетанием более низких темпов роста, усиления неравенства и турбулентности, появление новых рабочих мест не поспевает за ростом численности рабочей силы. <...> Прогресс в обеспечении источниками средств к существованию устойчиво нивелируется высоким уровнем неполной и неофициальной занятости, а также низкой производительностью труда»²⁹².

Неравномерность мирового экономического прогресса предполагает значительное количество мигрантов, которые формально пересекают международные границы по добровольным основаниям. Фактически они просто спасаются от бедности, реализуя в комплексе свои права на выживание, свободу передвижения и достойные социально-экономические условия. А.Н.Алексеев выдвигает тезис о том, что «трудовая миграция (как легальная, так и нелегальная)

²⁸⁹ Социальное и демографическое развитие России. Каирская Программа действий: 15 лет спустя: краткий обзор. М.: ЮНФПА, 2010. С. 16.

²⁹⁰ Там же.

²⁹¹ Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 год. Нью-Йорк: ООН, 2015. С. 9, 15.

²⁹² Там же. С. 17.

с социально-экономической точки зрения выгодна как для стран-доноров, так и стран-реципиентов. В государствах, имеющих высокий уровень безработицы, вывоз рабочей силы за пределы страны формирует важнейшую часть экспорта. В Центральной Азии это, в первую очередь, Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан. Немалую выгоду имеет и единственный в регионе реципиент – Казахстан»²⁹³. Это означает, что экономические интересы сопредельных государств активно реализуются в сфере взаимной миграции населения, вне зависимости от международно-правового регулирования таких передвижений.

Российские ученые-демографы отмечают, что «экономические виды перемещений, в первую очередь, трудовая миграция, начали преобладать в структуре миграции в Россию со второй половины 1990-х гг.»²⁹⁴. Они указывают: «Хотя принято считать, что трудовая миграция носит временный характер и предполагает возвращение мигранта домой после периода работы в стране назначения, этот период иногда затягивается на многие годы, практически превращая временную трудовую миграцию в постоянную. <...> В целом долгосрочной миграционной стратегии придерживаются почти 60% мигрантов из стран СНГ, а более 1/4 ориентированы на постоянное проживание в России»²⁹⁵.

Существует и такая тенденция, как долговременная ориентация населения на выезд из своей страны в другие государства, где возможно трудоустройство. Так, по данным Министерства труда и Бюро по миграции и беженцам Республики Молдова на май 2016 г., около 1 млн ее граждан получили трудоустройство за ее пределами на сезонной или постоянной основе. При этом все больше молдаван пользуются услугами лицензированных в стране агентств по трудоустройству²⁹⁶. Особенно популярными странами для миграции граждан Молдовы, желающих улучшить свое материальное положение, сегодня становятся Италия и Испания, чьи языки принадлежат к романской группе, как и молдавский язык. В целом

²⁹³ Алексеев А.Н. Нелегальная трудовая миграция в Казахстане // Этнодемографические процессы в Казахстане и сопредельных территориях: сб. науч. тр. Усть-Каменогорск, 2010. С. 30.

²⁹⁴ Население России, 2008: Шестнадцатый ежегод. демогр. доклад / отв. ред. А.Г.Вишневецкий. М., 2010. С. 264.

²⁹⁵ Там же. С. 267.

²⁹⁶ Сколько молдавских трудовых мигрантов находится за рубежом. URL: <http://www.ru.sputnik.md/society/20160511/6548838.html> (дата обращения: 29.12.2016).

интеграция молдавских трудовых мигрантов проходит успешно с освоением языковых, исторических и социальных особенностей принимающих европейских стран²⁹⁷. Наряду с этим сохраняется миграция граждан Молдовы в Россию с целью сезонной или постоянной занятости.

В связи с крайне сложными условиями приема всех категорий въезжающих иностранных граждан из стран Северной Африки и Ближнего Востока, которые имели место на территории ЕС, УВКБ ООН в 2015 г. сочло необходимым высказать свою правовую позицию по поводу разделения их на беженцев и мигрантов. Под понятием «беженцы» УВКБ подразумевает лиц, которые спасаются бегством от вооруженных конфликтов либо индивидуального преследования и которых в конце 2014 г. в мире насчитывалось 19,5 млн человек. Отличительной особенностью этой категории является наличие соответствующего международно-правового определения и международно-правовой защиты. Термин «мигранты» обозначает лиц, которые пересекли границы своего государства не по причине прямой угрозы преследования или гибели, но по мотивам улучшить условия своей жизнедеятельности путем поиска работы, получения образования, воссоединения семей и т.д. Государства приема в основном руководствуются собственным иммиграционным законодательством и процедурами в отношении данной категории. Говоря о массовом исходе на территорию ЕС иностранных граждан, УВКБ ООН считает, что он относится и к беженцам, и к мигрантам, и нужно строго различать указанные категории при оказании первичного приема²⁹⁸.

На наш взгляд, будучи необходимой мерой современной миграционной политики ЕС, такое различие должно в принципе иметь место при определении правового статуса въезжающих лиц. Тем не менее, достаточно сложно квалифицировать отдельно вынужденные и добровольные мотивы миграции индивида, если выезд осуществляется из страны, где идет гражданская война, грубо нарушаются естественные права и свободы человека и одновременно

²⁹⁷ Морару В., Мошняга В., Руснак Г. Молдавские трудовые мигранты в Европейском Союзе: аспекты интеграции и проблемы возвращения (на примере Италии и Испании) // Маятник миграции. Кишинев, 2012. С. 99–159.

²⁹⁸ UNCHR viewpoint: ‘Refugee’ or ‘Migrant’ – Which is right? 11 July 2016. URL: <http://www.unhcr.org/print/55df0e556.html> (Date of access: 10 November 2017).

складывается тяжелая социально-экономическая ситуация, приводящая к полному обнищанию населения. Эти факторы могут действовать совокупно, и тогда признание определенного правового статуса нужно проводить по наиболее существенному для заявителя основанию выезда из страны происхождения. Мы продолжаем придерживаться той точки зрения, что беженцы являются категорией вынужденных мигрантов, в то время как УВКБ ООН подразумевает под общим понятием «мигранты» только добровольно выезжающих лиц. Для нас же это понятие выступает обобщающим и охватывает всех индивидов, пересекающих по тем или иным причинам международные границы.

Таким образом, в сфере международно-правового регулирования экономической миграции нами определяются следующие аспекты, требующие внимания:

– Характер внешне кажущейся добровольной миграции часто предполагает наличие таких скрытых факторов, как социальная и политическая нестабильность стран выезда, где становится невозможным говорить о соблюдении минимума прав человека.

– Международно-правовое регулирование процесса экономических передвижений приобретает основу взаимовыгодного сотрудничества стран, принадлежащих к одному и тому же региону. В данном процессе задействованы одновременно и направляющие, и принимающие мигрантов государства.

– Государства приема устанавливают собственную классификацию добровольных миграций и формы их осуществления в национальном законодательстве (выбор может быть сделан в пользу квотирования трудовой миграции и образовательных передвижений, их либерализации и т.д.). Международно-правовые нормы, регулирующие основы добровольных передвижений, являются, в большинстве случаев, диспозитивными. Национально-правовых средств регулирования добровольной миграции намного больше, чем в реализации государствами рассмотренных международно-правовых институтах оказания помощи беженцам и лицам, ищущим убежище.

Т.Н.Юдина отмечает, что «трудовая миграция может быть вызвана стремлением изменить как параметры собственного рабочего места, так и внешними по отношению к месту жительства условиями: социокультурными, жилищно-бытовыми, экологическими, природно-климатическими и др.»²⁹⁹. При оценке международно-правового регулирования трудовой миграции такие параметры не учитываются в принципе, оставаясь сферой сугубо социологической. На наш взгляд, это объясняется тем, что трудовая межгосударственная миграция носит строго возвратный характер. Это отличает ее от иных типов добровольной миграции, например, от переезда лица на постоянное место жительства в другое государство по причине воссоединения с членами семьи или участия в программе возвращения на историческую родину. И.В.Ивахнюк, давая оценку международной трудовой миграции как особого вида передвижений, выделяет в качестве ее основных признаков добровольность, временность (возвратность) и экономическую мотивацию совершающих эту миграцию индивидов³⁰⁰.

В ч. 1 ст. 2 Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. они определены как «лица, которые будут заниматься, занимаются или занимались оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданами которого они не являются». Как известно, универсальным международно-правовым стандартом выступает право каждого человека на труд. Под ним согласно ч. 1 ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.³⁰¹ подразумевается право индивида «зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает и на который он свободно соглашается».

В.А.Волох в своем исследовании подчеркивает значение т.н. «общественно-организованной» формы трудовой миграции, которая предполагает наличие возможности с учетом проводимой государствами политики существенным образом влиять на объемы и направление перемещения населения из одной

²⁹⁹ Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов. С. 282.

³⁰⁰ Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: учеб. пособие. М., 2005. С. 17.

³⁰¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17 (1831).

страны в другую»³⁰². Представляется, что баланс международных обязательств государств приема и их собственных возможностей по обустройству трудящихся-мигрантов должен способствовать организации достойных условий занятости и пребывания.

Международно-правовое регулирование трудовой миграции представляет собой достаточно новое явление и в любом случае обязательно сопровождается внутригосударственной правовой регламентацией. Так, в справочнике МОМ по терминологии в области миграции указано, что сам процесс трудовых передвижений регулируется национальным миграционным законодательством и что «некоторые страны играют активную роль в регулировании внешней трудовой миграции и создании благоприятных условий для своих граждан за рубежом»³⁰³.

Первый этап становления основ международно-правового регулирования трудовой миграции связан с принятием Конвенции Международной организации труда (МОТ) № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 г.³⁰⁴, которая вступила в силу в 1952 г. По времени это событие совпало с деятельностью Международной организации по беженцам (МОБ) в т.н. «коммерческом» периоде, когда ею обеспечивались потребности западных стран по привлечению иностранной рабочей силы из разрушенных войной государств. Сущностные нормы Конвенции содержатся в ст. 4, обязывающей государства-участников принимать в пределах своей юрисдикции меры для облегчения отъезда, переезда и приема трудящихся-мигрантов, и в ст. 6, гарантирующей трудящимся-мигрантам национальный режим государства пребывания в области заработной платы, пособий, рабочего времени, отпусков, надомного труда, возраста трудоустройства, профессионального обучения, принадлежности к профсоюзам и участия в коллективных договорах, жилищного и социального обеспечения,

³⁰² Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы. М., 2010. С. 14.

³⁰³ Справочник по терминологии в области миграции (русско-английский): учеб. пособие, разработанное для сотрудников ФМС. М.: МОМ, 2011. С. 130.

³⁰⁴ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Т. I: 1919–1956 гг. Женева: МБТ, 1991. С. 965–1009.

налогообложения и судопроизводства. В ч. 2 ст. 8 Конвенции МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.³⁰⁵ к ним добавлены такие права, как обеспечение занятости, предоставление другой работы и возможность временной работы при безработице или переподготовке.

Необходимо указать на значимость вышеприведенных норм, так как другие конвенции ООН и МОТ, связанные с трудовой миграцией, воспроизводят, дополняют или развивают их содержание. К примеру, в тексте Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. принцип равенства обращения применяется в статьях, касающихся и общих прав человека (ч. III), и специальных прав трудящихся-мигрантов (ч. IV). Он получил свое выражение в ст. 18 как право на справедливое судопроизводство, в ст. 25 как право на вознаграждение и обеспечение условий труда и занятости, в ст. 26 как право на вступление и участие в деятельности профсоюзов и помощь с их стороны, в ст. 27 как право на социальное обеспечение, в ст. 28 как право на срочную медицинскую помощь и в ст. 30 как право детей трудящегося-мигранта на образование. В свою очередь, специальный перечень прав, присущих только трудящимся-мигрантам, обеспечивается гарантиями культурной самобытности (ч. 1 ст. 17 Конвенции 1990 г.) и поддержанием культурных связей со своей страной (ст. 31), запретом коллективной высылки с территории государства пребывания (ст. 22), протекцией со стороны консульских и дипломатических учреждений страны их происхождения (ст. 23) и переводом полученных средств и сбережений и вывозе личного имущества на родину (ст. 32).

Показательным историческим этапом международно-правовой регламентации трудовой миграции выступает принятие приложений к Конвенции МОТ № 97, которые касаются вербовки, трудоустройства и труда мигрантов, набираемых по соглашениям о групповых перемещениях под контролем

³⁰⁵ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Т. II: 1957–1990 гг. Женева: МБТ, 1991. С. 1779–1794.

правительства (Приложение II) и нанимаемых иным путем (Приложение I)³⁰⁶. Вне зависимости от формы организации трудовой занятости, оба Приложения предлагают систему тотального контроля принимающего государства за подготовкой въезда и деятельностью трудящихся-мигрантов, даже если эти действия возложены на самих нанимателей или частные агентства по трудоустройству. Образцом в этом смысле служит п. 5 ст. 3 Приложения I, который устанавливает, что при любых условиях разрешение приема трудящихся-мигрантов и их допуск на территорию может производиться только «компетентным органом власти территории иммиграции». Таким органам рекомендуется при значительном числе лиц, направляемых с территории одной стороны на территорию другой, заключать соглашения «с целью регулирования вопросов, представляющих взаимный интерес» (п. 1 ст. 7 Приложения I).

Стоит отметить и практические меры, предпринятые государствами-участниками Конвенции МОТ № 97 1949 г. Так, в 1945 г. в Австралии был создан Департамент по вопросам иммиграции, культурного многообразия и коренного населения, основной задачей которого стала подготовка миграционной политики. Изначально эта политика была направлена на помощь переселенцам из Великобритании, но в послевоенное время, и особенно с 1950-х годов, стало поощряться прибытие в страну как европейских трудовых мигрантов из Германии, Греции, Венгрии, Италии, Нидерландов, Польши, Югославии, так и трудящихся-мигрантов из стран Азии (к примеру, шахтеров из Китая). США и Канада в этот же период сняли внутренние законодательные ограничения на въезд определенных национальных групп (квоты), что способствовало трудовой миграции не только европейских граждан, но также китайских, японских, мексиканских, ямайских, филиппинских иностранных работников, в соответствии с их профессиональными навыками и уровнем образования. По мнению ученых-социологов, активное использование индустриальных миграций экономически развитыми странами повлияло на увеличение количества государств

³⁰⁶ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Т. I: 1919–1956 гг. С. 965 – 1009.

происхождения, так, до 1960 г. в США прибывало до 250 тыс. человек ежегодно, с 1961 до 1970 г. – по 330 тыс. человек. С 1947 по 1973 г. миграционный приток обеспечивал 50% роста рабочей силы в Австралии³⁰⁷.

В Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. установлен перечень типов трудовой миграции. Ст. 2 Конвенции включает в понятие «трудящийся-мигрант» приграничных и сезонных иностранных работников; моряков и лиц, занятых на стационарных прибрежных установках; переезжающих в ходе трудовой деятельности из одного государства в другое на короткие периоды мигрантов; трудящихся на проекте и по найму, а также иностранцев, которые работают по другим основаниям («не по найму») в стране пребывания. Актуальным является вопрос о том, должны ли государства гражданства и трудоустройства заранее оговаривать все возможные формы передвижений на универсальном уровне или включать их в содержание двусторонних международных договоров. Представляется, что содержание ст. 2 Конвенции 1990 г. предназначено для осуществления определенной классификации типов трудящихся-мигрантов и в соответствующих двусторонних договорах, и в национальной правовой практике государств-участников.

Так, отдельные западноевропейские страны (Греция, Португалия, Италия, Нидерланды, Финляндия, Австрия) к настоящему моменту ввели статус сезонного трудящегося-мигранта в свое миграционное законодательство. Эксперты отмечают, что к настоящему моменту некоторые государства-члены ЕС: Франция, Эстония, Чешская Республика и Финляндия используют упрощенные процедуры привлечения сезонных трудящихся-мигрантов. Ими указано, что «зачастую упрощенный порядок принятия влечет за собой отмену обязательного тестирования вакансии на рынке труда и/или обязательного получения разрешения на проживание и/или разрешения на работу. В рамках упрощенного режима требуется оформить только въездную визу для пребывания в стране и

³⁰⁷ Юдина Т.Н. Социология миграции: учеб. пособие для вузов. М., 2006. С. 85.

осуществления трудовой деятельности»³⁰⁸. Здесь можно привести в пример консолидированную версию Миграционного кодекса Франции (Кодекс о въезде, проживании и убежище) 2010 г. и ее Трудовой Кодекс 2008 г.; Закон Эстонии об иностранных гражданах 2009 г. и ее Закон о занятости 2008 г.; Закон Чешской Республики о проживании иностранных граждан на ее территории и ее Закон о занятости 2004 г.; Закон Финляндии об иностранных гражданах 2004 г. с поправками 2009 г. и ее Закон о занятости и трудовом договоре 2001 г. с поправками 2010 г. Необходимо обратить внимание на особенности имплементации норм Конвенции ООН 1990 г. и в миграционное, и в трудовое законодательство вышеперечисленных государств.

В Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г. (ETS № 093)³⁰⁹ исключены из числа трудящихся-мигрантов приграничные и сезонные работники, лица свободных и развлекательных профессий, спортсмены, моряки и обучающиеся иностранцы (ч. 2 ст. 1). В этом она точно воспроизводит определение трудящегося-мигранта, содержащееся в указанной выше Конвенции МОТ № 143. Ч. 1 ст. 11 этой Конвенции определяет трудящегося-мигранта как лицо, «которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую с целью получения любой работы, кроме как за собственный счет», и этот термин применяется к тем, кто законно въехал в страну. В ст. 1 Конвенции МОТ № 143 закреплена обязанность государств-участников соблюдать основные права человека в отношении всех трудящихся-мигрантов.

Автор ранее указывал: «Общей гарантирующей нормой можно считать ст. 7 Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., которая обязывает государств-участников уважать и обеспечивать права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, находящихся на их территории

³⁰⁸ Правовые основы привлечения и использования неквалифицированных и низкоквалифицированных иностранных работников-граждан третьих стран в 27 государствах Европейского Союза: краткое описание: (практ. пособие). Первая версия. Женева: МОМ, 2010. С. 87.

³⁰⁹ European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, 24 November 1977 (ETS № 093). URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680077323> (Date of access: 10 November 2017).

или под их юрисдикцией, без какой бы то ни было дискриминации»³¹⁰. Ст. 11 Конвенции 1990 г. устанавливает запрет содержания этих лиц в рабстве или в подневольном состоянии (п. 1) и привлечения их к принудительному или обязательному труду (п. 2). В ст. 24 закреплено право трудящегося-мигранта и его семьи на признание правосубъектности. П. 1 ст. 39 устанавливает их право на свободу передвижения и выбора местожительства на территории принимающего государства.

Согласно ст. 5 Европейской конвенции 1977 г., от государств-участников требуется еще до отъезда иностранного трудящегося-мигранта обеспечить его трудовым контрактом или конкретным предложением работы. Ст. 32 устанавливает, что положения Конвенции не наносят ущерба положениям законов договаривающихся сторон или любых двусторонних или многосторонних договоров, а также направленным на их применение мерам, которые предусматривают более благоприятный режим в отношении защиты трудящихся-мигрантов.

Обычным явлением сегодня становится упрощение процедур трудовой миграции с помощью двусторонних международных договоров, стороной которых выступают государства-члены ЕС. К ним относятся, к примеру, Соглашение между Португалией и Украиной о временной миграции украинских граждан для работы в Португалии 2005 г., Соглашение между Королевством Испания и Королевством Марокко об использовании рабочей силы 2001 г., Соглашение о сезонной занятости рабочей силы между Правительством Греческой Республики и Правительством Республики Болгария 1996 г.³¹¹

К настоящему моменту в приеме трудовых мигрантов экономически развитыми государствами складываются правовые тенденции, не связанные с содержанием Конвенции 1990 г. Примером может быть разделение этих лиц на неквалифицированную рабочую силу и высококвалифицированных специалистов,

³¹⁰ Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы противодействия торговле людьми и незаконной трудовой миграции // Евразийский юридический журнал. 2012. № 4 (47). С. 64.

³¹¹ Подробнее об этом см.: Правовые основы привлечения и использования неквалифицированных и низкоквалифицированных иностранных работников-граждан третьих стран в 27 государствах Европейского Союза. Женева: МОМ, 2010.

для которых создана особая система адаптации. Вторая категория приобретает все большую значимость для экономики отдельных стран ЕС, Африки и Азии. Так, обычным условием для привлечения иностранной рабочей силы в Бельгии является тестирование вакансии на национальном рынке труда, которое возлагается на приглашающее юридическое лицо. От этой процедуры освобождены высококвалифицированные специалисты, преподаватели высшей школы и управленческий персонал. Кроме того, для таких работников разрешение на пребывание в стране может быть продлено до 8 лет. В 2008 г. Правительство Южной Кореи запустило программу *Job-Seeking Visa*, согласно которой иностранцы с опытом работы в одной из 300 известных мировых компаний могут въехать на ее территорию с целью самостоятельного трудоустройства без получения официального приглашения и наличия трудового договора. Иммиграционные власти ЮАР предоставляют разрешение на работу в связи с выдающимися способностями лицам, имеющим соответствующие профессиональные навыки и вносящим достойный вклад в развитие экономики страны, и членам их семей³¹².

Власти КНР инициировали в 2011 г. программу занятости для высококвалифицированных иностранных специалистов (научных и инженерных кадров). Последние могли получить 1 млн юаней (порядка 158 тыс. долларов США) в качестве компенсации на проживание, трудовой договор сроком не менее чем на 3 года и дополнительное материальное поощрение научных разработок в стратегически важных областях науки и техники. Требования для кандидатов были сведены к ограничению по возрасту до 65 лет и разрешению находиться вне территории КНР не более 3 месяцев из общего периода пребывания³¹³.

Несмотря на различия в национально-правовом регулировании категорий трудящихся-мигрантов и их статуса, общее состоит в том, что любое принимающее государство производит селекцию иностранных работников. Они условно разделены на тех, кому принимающее государство предлагает краткосрочное пребывание, и тех, кто может претендовать на длительное проживание и

³¹² Подробнее об этом см.: Законодательство и политика в области интеграции иммигрантов: сборник законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов. М.: MOM, 2011.

³¹³ В Пекине ищут таланты // Российская газета. 2012. 12 янв. (№ 3 (5676)). С. 8.

заслуживает отдельных интеграционных мер и программ (языковых, культурных, семейных).

Никто из государств-членов ЕС до сих пор не присоединился к Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. Международно-правовое регулирование привлечения иностранной рабочей силы в ЕС имеет свои особенности и приоритеты. Согласно Плану стратегии ЕС по законной миграции³¹⁴, к ним относится использование работников всех спектров квалификации в зависимости от потребности национальных рынков труда. Лиссабонский договор ЕС 2007 г.³¹⁵, вступивший в силу в декабре 2009 г., предусматривает обязанность государств-членов обеспечивать интеграцию граждан третьих стран, проживающих на территории ЕС на законных основаниях (согласно ст. 79 (4) Договора о функционировании ЕС)³¹⁶. Предполагалось, что целью интеграции станет гарантирование этим лицам прав и обязанностей, сравнимых с теми, которыми обладают граждане ЕС. Кроме того, в качестве установок, предназначенных для гармонизации национального законодательства государств-членов, можно расценивать содержание Директивы Совета ЕС об условиях въезда и проживания граждан третьих стран, являющихся высококвалифицированными специалистами, от 25 мая 2009 г. (т.н. «директивы о голубой карте»³¹⁷). Действие указанного акта распространяется и на создание особых условий для воссоединения семей таких мигрантов, в частности, для их супругов и детей, о чем будет подробно сказано в подпараграфе 2.2.3.

Западные ученые-правоведы указывают на тесную связь между процессами интеграции и иммиграционной политикой принимающих стран. К примеру, во Франции, Германии и Нидерландах государственная компетенция в сфере интеграции иностранцев была передана от министерств, ведающих социальными

³¹⁴ Policy Plan on Legal Migration. COM (2005) 669. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0669> (Date of access: 10 November 2017).

³¹⁵ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed in Lisbon, 13 December 2007. 2007/C 306/01 // OJ. Vol. 50. C 306, 17 December 2007. P. 1–271.

³¹⁶ Подробнее об этом см.: Ястребова А.Ю. Современные тенденции регулирования трудовой миграции: опыт и приоритеты межгосударственных интеграционных объединений (ЕС, СНГ, ЕвразЭС) // Евразийский юридический журнал. 2014. № 3 (70). С. 14–18.

³¹⁷ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment // OJ N L 155, 18 June 2009. P. 17–29.

вопросами, к ведомствам внутренних дел или иммиграции. По мнению специалистов, это в большей степени увеличивает возможности контроля над иммиграцией, чем способствует интеграции трудовых мигрантов³¹⁸.

Т.А.Васильева выделяет как одну из европейских миграционных тенденций использование национальных преференций на рынке труда, согласно которым «иностранец может получить рабочее место в западноевропейской стране только в том случае, если на него не претендуют граждане этой страны, а также других государств-членов ЕС или государств, входящих в Европейскую экономическую зону»³¹⁹.

Специальное регулирование статуса низкоквалифицированных иностранных работников в праве ЕС пока не оформилось. Правовой статус таких лиц определяется национальным законодательством принимающей страны и соответствующими двусторонними международными договорами. Тем не менее, эксперты МОМ считают, что уже сложились общие правовые основы привлечения низкоквалифицированных иностранных работников, объединяющие национальные законодательства стран ЕС, а именно:

- наличие медицинской страховки, оплаченной работодателем, или самим работником;
- запрет искусственного снижения оплаты их труда по сравнению с собственными гражданами;
- выдача разрешений на работу и пребывание только после подписания трудового договора с работодателем из страны ЕС;
- обеспечение выезда работников из страны найма по истечению срока действия трудового договора³²⁰.

Представляется, что эти общие нормы в ближайшем будущем определяют содержание соответствующих директив ЕС. Так, явно в контексте

³¹⁸ Groenendijk K. Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy // *European Journal of Migration and Law*. 2011. Vol. 13, n° 1. P. 8.

³¹⁹ Васильева Т. Статус иностранцев во внутреннем праве стран западной демократии в контексте миграционной политики // *Миграция в России, 2000–2012: хрестоматия: в 3 т. Т. 2: Миграционная политика и законодательство / РСМД; под общ. ред. И.С.Иванова. М., 2013. С. 396.*

³²⁰ Правовые основы привлечения и использования неквалифицированных и низкоквалифицированных иностранных работников-граждан третьих стран в 27 государствах Европейского Союза. С. 9.

вышеуказанных национально-правовых основ была разработана и принята Директива Европейского Парламента и Совета ЕС 2014/36/ЕС от 26 февраля 2014 г. об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран в целях занятости в качестве сезонных работников³²¹. Данная Директива оставляет на усмотрение государств-членов ЕС размер трудовых квот, которые они могут устанавливать (ст. 7). Основные требования для въезда сезонных работников состоят в: 1) наличии действующего трудового договора и проездного документа; 2) доказательство надлежащего места проживания в ЕС; 3) отсутствие угрозы для общественного правопорядка, безопасности или здравоохранения; 4) отсутствие доступа к национальной системе социальной поддержки; 5) отсутствие риска с точки зрения нелегальной иммиграции (статьи 5, 6). Продолжительность пребывания сезонных работников составляет от 5 до 9 месяцев в течение любых 12 месяцев, с возможностью однократного продления пребывания при условии продолжения трудовых отношений с тем же работодателем (статьи 14, 15). Повторный въезд сезонного работника осуществляется в упрощенном порядке. Таким образом, принцип обеспечения возвратности и отсутствие социального бремени для принимающих государств-членов определяют правовой статус сезонных трудящихся-мигрантов на территории ЕС.

Одновременно такие подходы могли бы влиять на расширение области правового регулирования, предусмотренного вышеуказанной Европейской конвенцией о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г. Как уже отмечалось, этот региональный международный договор, заключенный в рамках Совета Европы, содержит, так же, как и универсальная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., полный список их прав, обязанностей и гарантий в государствах приема. Тем не менее, государства-члены ЕС, ратифицировавшие Конвенцию 1977 г. (Франция, Италия, Нидерланды, Испания, Португалия, Швеция) уделяют основное внимание реализации директив и регламентов ЕС, закрепляющих общие основы его иммиграционной политики.

³²¹ Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of employment as seasonal workers // OJ N L 94, 28 March 2014. P. 375–390.

Кроме того, в настоящий момент наблюдается тенденция включения норм о правовом положении граждан третьих стран в ЕС в сферу действия его двусторонних договоров об ассоциации с такими государствами. Подобные договоры расширяют рамки сотрудничества между ЕС и государством, не являющимся членом Союза, в целом ряде областей, к которым могут быть отнесены социально-экономические связи, реализация основных прав и свобод человека, упрощение передвижения трудящихся-мигрантов и визовых процедур. Общая тенденция права ЕС по отношению к гражданам третьих стран состоит в том, что последние имеют право на равное обращение с гражданами государств-членов в сферах, которые охватываются недискриминационными директивами ЕС в случае, когда они являются постоянно проживающими лицами³²², т.е. интегрированы на территории государств-членов на стабильной основе.

Еще одним международным договором Совета Европы, затрагивающим вопросы статуса трудящихся-мигрантов, выступает Европейская социальная хартия 1961 г., пересмотренная в 1996 г. (ETS N 163)³²³. Ч. 4 ст. 18 Хартии устанавливает право граждан ее сторон на миграцию с целью осуществления трудовой деятельности на территории других государств-участников. Тем не менее, в Приложении к Хартии оговаривается, что перечень социальных прав указанных лиц применим только к законно находящимся иностранным гражданам: он относится к тем из них, кто на законных основаниях проживает или постоянно работает на территории ее сторон (п. 1). П. 18 части 1 Хартии, представляющей собой своеобразный свод основных принципов в области труда и социальной защиты, подтверждает право граждан Сторон на трудовую миграцию (они далее именуются «работниками-мигрантами»), с оговоркой о тех ограничениях, которые могут быть вызваны «вескими экономическими или социальными причинами». Ст. 19 детализирует содержание права работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь и включает в него:

– содействие сторон деятельности служб бесплатной поддержки;

³²² Руководство по европейскому антидискриминационному праву / Агентство ЕС по защите основных прав; Совет Европы, ЕСПЧ. Тверь, 2014. С. 128.

³²³ Бюллетень международных договоров. 2010. № 4, апрель.

- оказание при въезде необходимых санитарных и медицинских услуг;
- гарантии предоставления национального режима государства пребывания в оплате труда, условиях работы, членстве в профсоюзах, участии в коллективных договорах, обеспечении жильем, налогообложении, судопроизводстве;
- право на невысылку, за исключением случаев угрозы национальной безопасности или общественному порядку и нравственности;
- разрешение свободно переводить любую часть заработка или сбережений;
- содействие воссоединению семей;
- помощь в изучении национального языка страны пребывания;
- содействие в обучении детей родному языку их родителей.

Представляется важным, что ч. 10 ст. 19 Хартии распространяет указанные формы защиты и содействия на самозанятых работников-мигрантов. Это означает поддержку любых типов занятости и предпринимательства, что актуально и для позиции российского законодателя относительно трудовой миграции. Ю.В.Гаврилова указывает, что «индивидуальный характер предпринимательской деятельности вытекает из определения, зафиксированного ст. 2 Гражданского кодекса РФ, – это самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. ... Будет решаться отчасти и проблема занятости отдельных лиц, которая приобретает сегодня все большее значение»³²⁴. Стоит заметить, что ч. 1 ст. 13 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан в современной редакции³²⁵ устанавливает право иностранных граждан в Российской Федерации свободно распоряжаться своими способностями к труду при выборе рода деятельности и профессии и их право на свободное использование своих способностей и

³²⁴ Гаврилова Ю.В. Право на предпринимательскую деятельность в системе экономических прав // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2010. № 1 (5). С. 11.

³²⁵ СЗ РФ. 4 июля 2016. № 27 (ч. II), ст. 4238.

имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законодательством экономической деятельности³²⁶.

Будет уместным также привести пример действия въездных виз для иностранных работников в Италии. В этом государстве действует система двух типов трудовых виз: для самозанятости, означающей самостоятельную деятельность неподчиненного характера, и для работы по найму. Первый тип визы выдается на срок до 90 дней, на длительный фиксированный период, не превышающий одного года, и с открытым сроком для тех иностранных граждан, которые будут осуществлять профессиональную деятельность на независимой основе. В эту же категорию включаются лица творческих (артистических) профессий³²⁷.

Пользуясь своим правом ратифицировать положения Европейской социальной хартии частично, согласно п. 1 ст. А ч. III (не менее 16 статей или 63 пунктов), Российская Федерация посредством принятия Федерального закона от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ³²⁸ взяла на себя международные обязательства в отношении:

- права своих граждан на трудовую миграцию в государства-участники Хартии (ч. 4 ст. 18),
- равенства обращения с работниками-мигрантами в области налогов, сборов и отчислений (ч. 5 ст. 19),
- разрешения на перевод ими любой части заработка и сбережений (ч. 9 ст. 19).

Российские правоведы объясняют этот подход тем, что действующее миграционное законодательство Российской Федерации не содержит полного объема прав и свобод работников-мигрантов, предусмотренного Хартией. По их мнению, Европейская социальная хартия «декларирует положения, которые уже

³²⁶ Подробнее о правовом регулировании трудовой миграции в законодательстве и практике Российской Федерации см.: Иванов Д.В. Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. М., 2010.

³²⁷ Аналитический обзор процедур привлечения иностранной рабочей силы: (законодательство Республики Казахстан и международный опыт). Первая версия. Астана: MOM, 2011. С. 24.

³²⁸ СЗ РФ. 8 июня 2009. № 23, ст. 2756.

закреплены в законодательстве во многих западноевропейских странах, и одна из ее задач состоит именно в создании механизма международного контроля за распространением этих норм на все государства Евросоюза»³²⁹. Россия, в частности, не разделяет позицию использования национального режима для трудовых мигрантов в сфере жилья, обучения родному языку и участия в профсоюзах. Российское административное законодательство содержит возможность их выдворения по решению суда, даже в случае законного пребывания на ее территории (например, в случае осуществления нелегальной трудовой деятельности), что противоречит реализации права на невысылку в формулировке Хартии.

Европейская социальная хартия представляет собой региональный международный договор, устанавливающий наиболее детальный перечень социальных и трудовых прав человека. Пересмотренный вариант Хартии, принятый в 1996 г., расширил указанный перечень экономических прав и свобод. К настоящему моменту Хартия подписана 45 государствами-членами Совета Европы и ратифицирована 33 из них (Россия подписала ее в сентябре 2000 г. и ратифицировала, как уже было указано, в 2009 г.).

Положения Хартии являются логическим дополнением содержания Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Одновременно Хартия устанавливает новые европейские стандарты, такие, как право на защиту от бедности и социального отторжения (п. 30 ч. I), право пожилых лиц на социальную защиту (п. 23 ч. I), право на коллективные переговоры работников и работодателей (п. 6 ч. I) и, наконец, право иностранцев на трудовую деятельность наряду и на равных основаниях с собственными гражданами (п. 18 ч. I) и вышеуказанное право работников-мигрантов и членов их семей на защиту и помощь (п. 19 ч. I). В этой части Хартия идет намного дальше, чем Пакт. По сути, именно Хартия выступает региональной международно-

³²⁹ Крощенко М.М., Алексенцева Ю.А. Европейская социальная хартия и миграционная политика России [Электронный ресурс] // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 7. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

правовой основой, расширяющей принципы обращения с законно пребывающими трудовыми мигрантами.

Современная система квотирования (или иных ограничений трудовой миграции), которая, как было показано выше, присуща всем государствам-членам ЕС и частично используется сейчас Российской Федерацией, вступает в противоречие с базовой нормой Хартии о равенстве социально-трудовых прав работников-мигрантов и собственных граждан. Возникает проблема соотношения права человека на трудовую миграцию и права государства на привлечение иностранной рабочей силы в соответствии с собственными потребностями. Хартия, как и любой другой международный договор, не всегда может разрешить указанного противоречия.

Российские правоведы замечают, что Хартия «ориентирована на западноевропейское законодательство и стратегические цели социальной, экономической и миграционной политики, определяемые правительствами пятнадцати «старых» европейских государств»³³⁰. Трудовые мигранты из третьих стран будут осуществлять свою занятость не на всем пространстве ЕС по своему выбору, а на территории определенного государства-члена, которое должно применять по отношению к ним свое миграционное, социальное и трудовое законодательство.

Е.В.Тюрюканова определяет современные особенности трудовой миграции: «Миграция сегодня развивается крайне иррационально. Иррациональность состоит в том, что чем жестче миграционные барьеры, тем больше мигрантов оказываются в положении нелегалов, рабочие места для которых в принимающей стране есть, а гарантий достойного труда и соблюдения элементарных прав человека – нет»³³¹. Представляется, что в эти особенности включается и существование фактических рабочих мест, которые не учтены в официальной квоте и не востребованы в форме получения патентов, так как не заявлены работодателем по ряду причин. С их наличием связана проблема незаконной

³³⁰ Там же.

³³¹ Тюрюканова Е. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. 2-е изд., перераб. и доп. Женева: МБТ, 2006. С. 6–7.

трудовой занятости иностранных граждан (международно-правовые аспекты предупреждения незаконной миграции будут рассмотрены в параграфе 3.1).

В.А.Волох указывает на двойственный характер международной миграционной политики, который проявляется в противоречии интересов международного сообщества или отдельных международных организаций и национальных интересов определенных государств³³². Это ведет к отказу от участия в универсальных международных договорах по вопросам трудовой миграции. Следует отметить, что неучастие Российской Федерации и иных государств СНГ в Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. могло бы быть объяснено принципиальной позицией отказа от расширенного действия национального режима для этих лиц. В современных условиях преодоления последствий мирового экономического кризиса это продиктовано позицией защиты региональных рынков труда и рабочих мест для собственных граждан.

Российские эксперты приходят к выводу, что «трудовая миграция для таких стран как Таджикистан, Киргизия или Молдавия является не только своего рода «демографическим клапаном», но и решающим фактором в борьбе с бедностью – намного более важным, чем любая международная помощь»³³³. Учитывая, что заработанный мигрантом капитал в основном направляется на его частные потребности или семье в государство происхождения, но не вкладывается в экономику принимающего государства, сложно говорить о перспективах участия стран СНГ в Конвенции ООН 1990 г.

Международная трудовая миграция имеет специфику правового регулирования. С одной стороны, универсальные стандарты социальных и трудовых прав установлены Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., участниками которого выступают все государства СНГ. Эти стандарты должны быть применены государствами-

³³² Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы. С. 29.

³³³ Зиверт Ш., Захаров С., Клигхольц Р. Исчезающая мировая держава: демографическое будущее России и других бывших союзных государств: пер. с нем. Берлин: Berlin Institute for Population and Development, 2011. С. 23.

участниками ко всем лицам (в Пакте используется термин «каждый»), без какой-либо дискриминации, они равнозначны в отношении иностранцев и собственных граждан. Каждое государство-участник само решает вопрос о форме имплементации прав и свобод, установленных Пактом, в своей национально-правовой системе. Как правило, они закреплены отдельной частью конституции или конституционными законами, отражающими уровень развития социального и правового государства (Российская Федерация, ФРГ, Испания, Турция, Франция, Италия).

Имплементация, помимо вышеуказанных конституционно-правовых норм, может выражаться и в прямом действии международного договора. Так, содержание Международных пактов о правах человека 1966 г. представляет собой совокупность сложившихся обязательств государств в сфере реализации основных прав и свобод человека, действующих *ergo omnes*.

Международно-правовые обязательства государств–участников СНГ в сфере трудовой миграции, как будет показано ниже, ограничены перечнем специальных прав и обязанностей и их гарантиями для трудящихся-мигрантов. Конвенцией ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и Европейской социальной хартией в редакции 1996 г. содержание Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. значительно расширено; дополнен также установленный им перечень таких прав и свобод.

С другой стороны, все упомянутые международные договоры по вопросам трудовой миграции включают в себя отдельными блоками общие права человека и специальные права для трудящихся-мигрантов. Представляется, что перечень общих прав человека не может быть закрытым, так как он основан и на действующих международных договорах, и на последующих актах, которые могут быть приняты государствами в этой сфере. К примеру, содержание Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. и двух Протоколов к ней³³⁴ значительно дополнили предмет регулирования

³³⁴ Бюллетень международных договоров. 2005. № 2, февраль.

международного права прав человека, закрепив ряд запретов и обязательств государств-участников в борьбе с такими явлениями, как торговля людьми, рабство, принудительное содержание человека и организация незаконной миграции. Говоря о запрете принудительного состояния трудящихся-мигрантов как норме специальных договоров, необходимо принять во внимание содержание Конвенции и Протоколов 2000 г., которое: 1) модернизирует понятие этого состояния; 2) устанавливает такой запрет по отношению к другим уязвимым категориям (женщины и дети). Как показывает национальная практика, самые частые нарушения прав трудящихся-мигрантов связаны именно с реализацией основных прав человека в государстве пребывания³³⁵.

Наконец, по мнению ученых-правоведов, «социально-экономические права выступают средством получения индивидом помощи от государства; направлены на расширение возможностей обладания и пользования материальными благами, призванных обеспечивать достойное существование человека. Их действие направлено на «выравнивание» социальных неравенств, различных экономических возможностей, против различных дискриминаций в социально-экономической сфере»³³⁶. Н.В.Варламова уточняет, что социально-экономические права не имеют безусловный характер и могут быть предоставлены в зависимости от экономических возможностей государства и «действительной нуждаемости претендующих на них лиц»; претендовать на эти права индивиды могут «лишь в той мере, в какой это установлено законом»³³⁷. Сказанное выше подтверждается установлением национального режима принимающего государства в отношении профессиональных прав трудящихся-мигрантов. Нужно уточнить, что при трудовой миграции защита индивида обеспечивается одновременно и собственным государством, и государством

³³⁵ См., например: Торговля людьми: выявление, раскрытие, расследование: учеб. пособие / под ред. О.П.Левченко. Владивосток: МОМ, 2009; Азбука прав трудящихся женщин и гендерного равенства. 2-е изд. М.: МОТ, 2008.

³³⁶ Права человека / под ред. Е.А.Лукашевой. С. 171.

³³⁷ Варламова Н.В. Механизм обеспечения и защиты прав человека первого и второго поколений: сравнительный анализ // Методологические проблемы сравнительного правоведения. Жидковские чтения: материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 27 марта 2009 г.) / отв. ред. Г.И.Муромцев, М.В.Немытина. М.: РУДН, 2009. С. 141.

приема, под юрисдикцией которого он временно находится. Международно-правовая регламентация статуса трудящихся-мигрантов выступает предметом совместных интересов государств-участников в сфере передвижения трудовых ресурсов.

Глобализация мировых миграционных процессов требует активного участия разных по своему экономическому уровню стран в универсальном международно-правовом регулировании. Распределение миграционных трудовых потоков в мире неравномерно: одни страны только принимают трудящихся-мигрантов, другие являются государствами выезда, третьи выполняют обе функции. Поэтому заинтересованность в усилении международно-правового регулирования трудовой миграции у них различна. По нашему мнению, стоит более детально сформулировать специальные принципы такого регулирования, которые были бы приемлемы для всех участвующих в международном трудовом обмене государств. К числу таких принципов нужно отнести: обеспечение государствами гражданства и приема возвратности трудящихся-мигрантов; информированность трудящихся-мигрантов об их правах и обязанностях в государстве приема; запрет дискриминации в сфере общих прав человека и профессиональных прав; наличие гарантированных государством приема рабочих мест в рамках квотирования или отбора иностранных работников; реализация консульской защиты государства гражданства на территории государства приема и т.д.

Особенность содержания Конвенции МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 г. и Конвенции ООН о защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. связана с обеспечением гарантий для всех категорий трудящихся-мигрантов, без обозначения различий их профессионального уровня, и на предоставление занятости на основе национального режима и равенства обращения. Такие гарантии корректируются в значительной степени собственным законодательством принимающих государств.

Региональное сотрудничество стран СНГ в области трудовой миграции началось в 90-е годы прошлого столетия принятием в 1994 г. таких международных договоров, как Соглашение о сотрудничестве в области трудовой

миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов³³⁸ и Соглашение о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанные с исполнением ими трудовых обязанностей³³⁹. Российская Федерация является участником обоих Соглашений. Международно-правовое регулирование вопросов трудовой миграции было позже перенесено и на двусторонний уровень. Так, можно привести в пример Соглашения между Правительствами Российской Федерации и Республики Молдова (2013 г.), Правительствами РФ и Азербайджанской Республики (2012 г.) о сотрудничестве в сфере трудовой миграции и Соглашение между Правительствами РФ и Республики Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов (2007 г.)³⁴⁰.

Региональным международным договором, который определил основы сотрудничества государств СНГ в области трудовой миграции, выступает Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятая 14 ноября 2008 г. в г. Кишиневе³⁴¹. Российская Федерация, подписав указанную Конвенцию³⁴², ее не ратифицировала, как это уже сделали Армения, Беларусь, Азербайджан, Киргизия и Казахстан в 2009–2010 гг. В тексте Конвенции СНГ использованы те положения Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., которые применяются в современных экономических отношениях интеграции государствами–участниками СНГ. В то же время указанная Конвенция регламентирует ограниченный перечень прав трудящихся-мигрантов, особенно тех, в которых они уравниены с гражданами договаривающихся сторон.

³³⁸ СЗ РФ. 18 нояб. 1996. № 47, ст. 5299.

³³⁹ Бюллетень международных договоров. 1995. № 12.

³⁴⁰ Подробнее о двустороннем и региональном сотрудничестве государств–участников СНГ в указанной области см.: Ястребова А.Ю. Международно-правовые подходы к региональному регулированию миграции в СНГ и Едином экономическом пространстве // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2013. № 2 (12). С. 8–15; Плюгина И.В. Конституционные основы регулирования статуса мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2008.

³⁴¹ Текст Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников СНГ 2008 г. приводится по: URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20831> (дата обращения: 10.11.2017).

³⁴² Распоряжение Правительства РФ «О подписании Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников СНГ» от 13 ноября 2008 г. № 1660-р // СЗ РФ. 24 нояб. 2008. № 47, ст. 5487.

Ст. 1 Конвенции СНГ 2008 г. определяет трудящегося-мигранта как гражданина одной из ее Сторон или лицо без гражданства, постоянно проживающих на территории этой Стороны, «законно находящихся и на законном основании занимающихся оплачиваемой трудовой деятельностью на территории другой Стороны, гражданином которой оно не является и в которой постоянно не проживает». Данное определение является более широким в сравнении с дефиницией ч. 1 ст. 2 Конвенции ООН 1990 г. и включает дополнительно таких лиц, как апатриды, и такое требование, как законные основания пребывания и трудовой занятости мигрантов. Первое дополнение связано с международно-правовым принципом уравнивания прав и обязанностей лиц, не имеющих гражданства, с правами и обязанностями иностранцев в государстве пребывания. Что касается наличия законных оснований въезда и пребывания, то это положение близко к требованию Европейской социальной хартии о необходимости законного оформления трудовой миграции. То же самое требование заложено в ст. 2 Конвенции СНГ 2008 г., где говорится о распространении ее положений по отношению ко всем трудящимся-мигрантам и членам их семей, которые находятся в принимающем государстве *на законных основаниях* (выделено мною. – А.Я.), без любой дискриминации.

Конвенция СНГ 2008 г. включает термин «цикл миграции», обозначенный как временной период, где учитываются такие действия, как выезд из Стороны постоянного проживания, транзит, въезд, пребывание, оплачиваемую трудовую деятельность на территории принимающей Стороны и возвращение в государство постоянного проживания (ст. 1). Он представляет собой определенное время, в течение которого Конвенция регулирует отношения между принимающим государством и трудящимися-мигрантами. Из содержания Конвенции ООН 1990 г. также заимствовано определение приграничных и сезонных трудящихся. Помимо общего принципа ограничения прав трудящихся-мигрантов по причинам национальной безопасности и общественного порядка, ч. 1 ст. 4 Конвенции СНГ 2008 г. дает возможность принимающему государству устанавливать дополнительные ограничения при установлении категорий работ по найму, выбора

рода деятельности и доступа к труду, с целью защитить национальный рынок занятости и приоритетного заполнения его вакансий собственными гражданами.

Достаточно общим, относящимся к области иммиграционного контроля, является право трудящихся-мигрантов на въезд, пребывание, передвижение и выезд в порядке, определенном в национальном законодательстве и (или) международных договорах государства приема (ст. 5 Конвенции 2008 г.). Как предмет регулирования оно принадлежит к сфере административно-правовых отношений, которые складываются при приеме различных категорий иностранных граждан. Так, на территории Российской Федерации будут применяться правила, установленные нормами Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ³⁴³ (с изменениями и дополнениями) и Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ³⁴⁴ (с изменениями и дополнениями) в той части, в какой они относятся к трудовым мигрантам.

Принципиальные положения Конвенции СНГ 2008 г. заложены в ст. 6, устанавливающей области равного обращения с трудящимися-мигрантами, и ст. 7, закрепляющей основные права человека по отношению к ним. К первым относятся:

- обеспечение безопасных условий труда;
- получение равного вознаграждения за одинаковую работу, компенсаций и доплат;
- возможность пользоваться жильем на возмездных условиях;
- осуществление социального страхования (кроме пенсионного);
- реализация обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- обязанность возмещения вреда, который был причинен жизни или

³⁴³ СЗ РФ. 29 июля 2002. № 30, ст. 3032.

³⁴⁴ Там же. 24 июля 2006. № 30, ст. 3285.

здоровью на производстве или профессиональным заболеванием;

– гарантии доступа к иному оплачиваемому труду.

Представляется, что данный перечень можно считать минимумом прав в профессиональной сфере, который принимающее государство обязано предоставить трудящимся-мигрантам. Вышеуказанные права имеют целевой характер и применяются в области занятости.

Ст. 7 Конвенции СНГ 2008 г. включает комплекс естественных, гражданских, политических и социальных прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые заимствованы из содержания универсальных договоров, но не выстроены системно. Так, ч. 1 ст. 7 определяет естественные права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность совместно с гражданскими правами на личную переписку, частную собственность, равенство судопроизводства, защиту чести и достоинства и административными правами на оформление брака и рождения детей. В общей форме здесь также закреплены права на образование, на доступ и участие в культурной жизни. Ч. 2 ст. 7 устанавливает гарантии реализации права на свободу слова, вероисповедание, выражение своего мнения, создание ассоциаций и вступление в профсоюзы на основе законодательства государства приема, ч. 3 ст. 7 вводит право на признание правосубъектности. Ст. 8 Конвенции обозначает запрет рабства, подневольного состояния и принудительного труда, применения пыток, жестокого или унижающего достоинства обращения или наказания трудящихся-мигрантов. Использование универсальных международно-правовых основ ч. 1 ст. 12 связано с закреплением принципа невысылки трудящихся-мигрантов и членов их семей, происходящей в форме выдворения, депортации или реадмиссии, иначе как по условиям национального законодательства или содержания соответствующих международных договоров сторон Конвенции.

Содержание Конвенции СНГ 2008 г. строится на той же классификации прав и свобод на основные и специальные (относящиеся к профессиональной сфере деятельности), которая имеет место в Конвенции ООН о защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.

Необходимо также отметить некоторые специальные права трудящихся-мигрантов, входящие формально в перечень основных прав человека, но различные по гарантиям и формам реализации. Так, право на здоровье и медицинское обслуживание в ч. 1 ст. 7 Конвенции СНГ 2008 г. сформулировано как «получение безвозмездной скорой (неотложной) медицинской помощи и иной медицинской помощи на возмездной основе». Конвенция МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 г. возлагает на государства-участников обязанность предусмотреть соответствующие медицинские службы для удостоверения удовлетворительного состояния здоровья мигрантов, необходимого медицинского обслуживания и хороших гигиенических условий, как в момент отъезда, так и по приезду в страну назначения (ст. 5). Ст. 28 Конвенции ООН 1990 г. гарантирует право трудящихся-мигрантов получать «любую медицинскую помощь, которая является крайне необходимой для сохранения их жизни или избежания непоправимого ущерба их здоровью на основе равенства с гражданами соответствующего государства», в котором им не может быть отказано ни при каких обстоятельствах.

Решение Межгосударственного совета ЕврАзЭС «О концепции создания межгосударственного банка данных о трудящихся-мигрантах – гражданах государств-членов ЕврАзЭС» от 11 декабря 2009 г. № 467³⁴⁵, принятое Беларусью, Киргизией, Таджикистаном, Казахстаном и Российской Федерацией на уровне глав правительств, содержало в качестве приложения примерный единый перечень их учетных данных. Среди них присутствовала информация о цели их визита и медицинском заключении о состоянии здоровья (справки, сведения о прохождении медицинского освидетельствования на инфекционные заболевания, представляющие опасность для окружающих). В тексте Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. предусмотрено создание центров медицинского освидетельствования мигрантов, в том числе за рубежом. Сегодня этот вид обслуживания приобретает

³⁴⁵ Текст решения Межгосударственного совета ЕврАзЭС «О концепции создания межгосударственного банка данных о трудящихся-мигрантах – гражданах государств-членов ЕврАзЭС» от 11 декабря 2009 г. № 467 приводится по: URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/312> (дата обращения: 10.11.2017).

особую актуальность по отношению к выходцам из стран с неблагоприятной инфекционной ситуацией, поэтому процедуры получения разрешений на работу или выдачи патента предусматривают медицинское освидетельствование мигрантов на территории Российской Федерации на предмет наличия инфекционных заболеваний. По статистике, приведенной Московской делегацией Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, в 2013 г. из медицински освидетельствованных 1 494 113 иностранных граждан было выявлено 1 607 ВИЧ-инфицированных и 2 440 больных туберкулезом лиц. В 2014–2015 гг. численность ВИЧ-инфицированных мигрантов выросла на 3%, число больных туберкулезом иностранных граждан составило 3 188 человек в 2015 г.³⁴⁶

В содержание Конвенции СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей 2008 г. включено право на медицинское обслуживание, которое явно заимствовано из российского законодательства. Правила оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 186³⁴⁷, устанавливают, что она оказывается медицинскими и иными осуществляющими медицинскую деятельность организациями, независимо от их организационно-правовой формы, временно пребывающим или проживающим и постоянно проживающим иностранным гражданам (п. 2). Медицинская помощь в экстренной форме должна быть предоставлена этими организациями всем указанным категориям иностранных граждан бесплатно и безотлагательно (п. 3). Такой вид обслуживания, как плановая медицинская помощь, оказывается иностранным гражданам платно на условиях письменных гарантий оплаты услуг или предоплаты либо бесплатно на основании договоров об обязательном медицинском страховании (п. 7 Правил).

³⁴⁶ Вопросы доступа мигрантов к мероприятиям по раннему выявлению, диагностике, профилактике и лечению туберкулеза и туберкулеза, сочетанного с ВИЧ-инфекцией: (аналитический обзор). М.: МФОКК и КП; ФГБНУ «ЦНИИ туберкулеза»; ФГБУ «ЦНИИ организации и информатизации здравоохранения» Минздрава РФ, 2016. С. 16–17.

³⁴⁷ СЗ РФ. 11 марта 2013. № 10, ст. 1035.

Основная часть медицинских услуг предоставляется населению России на основе Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ³⁴⁸. Ст. 10 данного Закона определяет круг застрахованных лиц, к которому относятся российские граждане, проживающие на постоянной или временной основе иностранные граждане, апатриды и лица, обладающие правом на медицинскую помощь в соответствии с Федеральным законом «О беженцах». Таким образом, под действие Закона не подпадают трудовые мигранты, которые имеют статус временно пребывающих (установлен в ст. 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»). Временное пребывание трудовых мигрантов связывается законодателем со сроком действия разрешения на работу или патента, на основании которых они осуществляют трудовую деятельность. В п. 10 ст. 13 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан на иностранных работников налагается обязанность иметь действующий на территории Российской Федерации полис добровольного медицинского страхования либо они имеют право на получение медицинской помощи на основании договора о предоставлении платных услуг, заключенного работодателем или заказчиком работ (услуг) с медицинской организацией. И в том, и в другом случае иностранному работнику необходимо обеспечить «первичную медико-социальную помощь и специализированную медицинскую помощь в неотложной форме». Тем не менее, эксперты замечают, что «остается нерешенной проблема оказания медицинской помощи значительным группам незастрахованных лиц. <...> Это серьезное нарушение принципа обязательности социального (в том числе, и медицинского), страхования»³⁴⁹.

Как уже отмечалось выше, нормы Конвенции СНГ 2008 г. гарантируют право трудящихся-мигрантов и членов их семей получать безвозмездную скорую (неотложную) помощи. При этом Конвенция устанавливает норму, единую для всех

³⁴⁸ Там же. 6 дек. 2010. № 49, ст. 6422.

³⁴⁹ Гонтмахер Е.Ш. К вопросу о реформе обязательного медицинского страхования: стиль, суть и альтернатива // SPERO: Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2010. № 13. С. 39.

категорий трудящихся-мигрантов и действующую без какого-либо различия в отношении постоянно проживающих или временно пребывающих иностранных работников. Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей (Приложение № 30 к Договору о Евразийском экономическом союзе 2014 г.³⁵⁰) в ст. 4 закрепляет право этих лиц на получение бесплатной скорой медицинской помощи в экстренной и неотложной формах на условиях применения к ним национального режима. Такие же правовые основы содержатся в вышеуказанных Правилах оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации. Согласно п. 5 Правил, скорая медицинская помощь оказывается иностранным гражданам бесплатно медицинскими организациями государственной и муниципальной систем здравоохранения. Соответственно, Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» № 326-ФЗ должен быть дополнен с учетом приоритета норм действующих международных договоров³⁵¹. Нужно отметить, что в целом применение национального режима в отношении прав трудящихся государств-членов ЕАЭС в сфере здравоохранения уже закреплено новой редакцией Правил обязательного медицинского страхования от 27 октября 2016 г.³⁵², которая вступила в силу с 1 января 2017 г. Согласно указанным новациям, эти лица, как и граждане Российской Федерации, имеют право на выбор и замену страховой медицинской организации (п. 9.1 Правил) и выдачу полиса ОМС в бумажном виде на срок действия их трудового договора (п. 33.1).

Еще одно специальное право трудящихся-мигрантов в СНГ состоит в гарантиях сохранности удостоверяющих их личность, миграционных и дающих право на занятость документов, которые не могут быть изъяты никем, кроме

³⁵⁰ Текст Протокола об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей (Приложение № 30 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.) приводится по: URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0013611/itia_05062014_doc.pdf (дата обращения: 10.11.2017).

³⁵¹ Подробнее о медицинском обслуживании трудящихся-мигрантов см.: Вопросы предоставления медицинской помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства в Российской Федерации: материалы Рабочей группы по медицинским и социальным проблемам трудящихся-мигрантов за 2010 г. М.: МОМ, 2011.

³⁵² Приказ Минздрава РФ «О внесении изменений в Правила обязательного медицинского страхования, утвержденные Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 февраля 2011 г. № 158н, с целью реализации положений Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29 мая 2014 года» № 803н от 27 октября 2016 г. приводится по: URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.

компетентных органов, которые должны выдать официальную справку о таком изъятии (ч. 2 ст. 12 Конвенции СНГ 2008 г.). При этом не допускается уничтожение или порча паспортов или иных удостоверяющих личность документов. Включение таких административно-правовых норм в содержание международного договора само по себе говорит о борьбе с укоренившейся практикой деятельности т.н. бригадиров, которые способствуют найму и осуществляют неформальный контроль за трудовыми мигрантами, забирая себе их идентификационные документы. Опасность принудительного труда и содержания таких лиц в условиях отсутствия таких документов становится очевидной.

Существенный пробел Конвенции СНГ 2008 г., по нашему мнению, состоит в отсутствии права трудящихся-мигрантов обращаться в консульские учреждения государства происхождения. П. а) ст. 5 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.³⁵³, участниками которой выступают все государства СНГ, к консульским функциям отнесена защита интересов представляемого государства и его граждан в государстве пребывания в пределах, допускаемых международным правом³⁵⁴. К настоящему моменту наиболее активно консульское содействие своим гражданам, занимающимся трудовой деятельностью в России, оказывают посольства Таджикистана и Киргизии. В первом была организована группа по миграционной политике, поддерживающая постоянные связи с российским миграционным ведомством и работодателями. Во втором создана штатная должность атташе по трудовым вопросам, представляющего интересы трудовых мигрантов при нарушениях со стороны работодателя или наличии иных проблем, который направляет информацию о трудовых вакансиях в России в профильные ведомства Киргизской Республики³⁵⁵.

Динамичный уровень трудовой миграции на территорию России во многом связан со сложной социально-экономической ситуацией в таких государствах СНГ, как Таджикистан, Узбекистан, Киргизстан, Молдова и Украина. Согласно

³⁵³ Сборник международных договоров СССР. М., 1991. Вып. XLV. С. 124.

³⁵⁴ Подробнее о консульской защите трудящихся-мигрантов см.: Ястребова А.Ю. Пособие по предотвращению торговли людьми для сотрудников консульских учреждений. СПб.: MOM, 2009.

³⁵⁵ Эксплуатация трудовых мигрантов в российском строительном секторе. Краткое содержание и основные рекомендации. Human Rights Watch, февраль 2009 г. С. 103–104.

Постановлению Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2011 г. № 892³⁵⁶, на период 2012 г. была установлена квота на выдачу иностранным гражданам 1 745 584 разрешений на работу в России. Такой же размер квоты был сохранен на 2013 г. Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1137³⁵⁷. Квота на период 2014 г. составила, согласно Постановлению Правительства РФ от 31 октября 2013 г. № 977, 1 631 586 разрешений³⁵⁸. Можно увидеть, что в 2012–2014 гг. размер квоты на привлечение иностранных работников принципиально не менялся. Значительное сокращение объема квоты на 2015 г. (она составила 275 856 разрешений на работу для иностранных граждан, которые въезжают в визовом порядке) было предусмотрено Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2014 г. № 1400³⁵⁹. Это было связано с введением с 1 января 2015 г. процедуры получения индивидуальных патентов для осуществления трудовой занятости иностранных граждан, прибывающих в безвизовом порядке.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2016 г. № 1288³⁶⁰ на 2017 г. установлена квота на привлечение иностранных работников в визовом порядке для 117 043 человек. Приоритетными профессионально-квалификационными группами таких работников в Постановлении указаны рабочие, производящие горные, горно-капитальные, строительно-монтажные и ремонтно-строительные работы, квалифицированные работники товарного сельскохозяйственного производства, лесного и охотничьего хозяйств и рыбоводства, руководители учреждений, организаций и предприятий. Очевидно, что сегодня лидирует трудовая миграция иностранных граждан из стран СНГ и государств-членов ЕАЭС, которые въезжают на территорию России в безвизовом порядке. Первые используют патент как форму трудовой занятости, вторые обладают преференциальным режимом пребывания и трудоустройства, как будет показано ниже.

³⁵⁶ СЗ РФ. 14 нояб. 2011. № 46, ст. 6515.

³⁵⁷ Там же. 12 нояб. 2012. № 46, ст. 6345.

³⁵⁸ Там же. 11 нояб. 2013. № 45, ст. 5813.

³⁵⁹ Там же. 29 дек. 2014. № 52 (ч. I), ст. 7778.

³⁶⁰ Там же. 12 дек. 2016. № 50, ст. 7106.

Современная тенденция состоит в переориентации миграционной политики Российской Федерации на реальные потребности рынка занятости и производственных отношений. Миграционные приоритеты России сегодня выражены в цивилизованном характере и обеспечении законных оснований для межгосударственной миграции. Повышается спрос на высокий профессиональный уровень въезжающих иностранных граждан. Так, по статистике ФМС России, среди 13,6 млн трудовых мигрантов, прибывших в 2011 г., высококвалифицированные специалисты составили уже 27,4 тыс. человек. Перечень стран дальнего зарубежья, «поставляющих» таких специалистов, включал Германию (1 100 человек), Великобританию (888 человек), США (856 человек), Францию (805 человек), Турцию (534 человека) и Китай (521 человек). Высококвалифицированным иностранным специалистам в 2011 г. было выдано 10,8 тыс. разрешений на работу в упрощенном порядке³⁶¹. За период 2015 г., по данным ГУВМ МВД, в России было оформлено 65 654 разрешения на работу для высококвалифицированных и квалифицированных специалистов³⁶².

Итак, в Российской Федерации существуют следующие организационно-правовые формы трудовой занятости иностранных граждан:

– согласно установленной Правительством Российской Федерации квоты для въезжающих в визовом порядке иностранных граждан, которые должны получить разрешение на работу, и имеющие право получить это разрешение без квоты (к примеру, отдельные категории иностранцев, обучающиеся в России по очной форме (согласно ст. 13.4 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан));

— будучи высококвалифицированными специалистами, по приглашению работодателя;

– по получению патента с целью осуществления трудовой деятельности для иностранных граждан, которые въезжают в безвизовом порядке;

³⁶¹ Подписана концепция миграционной политики // Миграция XXI век. 2012. № 3 (12), май–июнь. С. 24.

³⁶² Статистические данные приводятся по официальному сайту Главного управления по вопросам миграции МВД России: URL: http://гувм.мвд.пф/about/activity/stats/Statistic/Statisticheskie_svedeniya_po_migracionno/item/57508 (дата обращения: 17.05.2016).

– по утвержденному российским законодательством списку иностранных граждан, которым в принципе не требуется разрешение на работу или патент (к примеру, тем, кто временно или постоянно проживает на территории Российской Федерации, участникам Государственной программы по добровольному переселению соотечественников, сотрудникам дипломатических представительств и консульских учреждений зарубежных стран и т.д.; полный перечень таких категорий представлен в содержании ч. 4 ст. 13 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан);

– в статусе трудящихся государств-членов ЕАЭС вне квотирования и получения разрешений на работу и патентов на основе преференциального режима.

Уведомительный порядок миграционного контроля и личное получение разрешений на работу трудовыми мигрантами, прибывшими в Россию на безвизовой основе, были установлены Федеральным законом № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»³⁶³ и Федеральным законом № 110-ФЗ³⁶⁴, которым внесены изменения в действующий Закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» 2002 г. (указанные законы были приняты 18 июля 2006 г., данные поправки к ним вступили в силу с января 2007 г.). Альтернативной правовой формой разрешения на работу, как уже было указано, стал патент, приобретаемый в территориальных подразделениях российского миграционного ведомства. Он выдается для осуществления трудовой деятельности у работодателей и заказчиков работ (услуг), которыми могут выступать юридические лица или индивидуальные предприниматели. Введение института патента для иностранных работников, въезжающих в безвизовом порядке³⁶⁵, произошло с 1 января 2015 г., согласно дополнениям, введенным

³⁶³ СЗ РФ. 24 июля 2006. № 30, ст. 3285.

³⁶⁴ Там же. Ст. 3286.

³⁶⁵ Подробнее о регулировании трудовых отношений иностранных работников в Российской Федерации см.: Давлетгильдеев Р.Ш. Освещении вопросов международно-правового регулирования труда на региональном уровне в отечественной науке международного трудового права // Международный правопорядок в современном мире и роль России в его укреплении: материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию проф. Фельдмана Д.И. (Казань, К(П)ФУ, 11–12 октября 2012 г.). М., 2014. С. 278–282.

Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ³⁶⁶.

Патент представляет собой разрешительную организационно-правовую форму для осуществления занятости указанной категории трудовых мигрантов и выдается на срок от 1 до 12 месяцев с правом неоднократного продления его действия на период от одного месяца. Общий срок трудовой деятельности по патенту не превышает 12 месяцев со дня выдачи (ч. 5 ст. 13.3 Федерального закона о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации). В 2010–2011 гг., когда патент использовался только для оформления отношений иностранных работников с физическими лицами при домашней занятости, по доле распределения патентов в России лидировали граждане Узбекистана (50%) и Таджикистана (22%). По мнению экспертов МОМ, «благодаря патентам к началу 2012 г. удалось вывести из теневого сектора экономики около 1 млн трудовых мигрантов»³⁶⁷. За период 2015 г. в Российской Федерации был оформлен 1 788 201 патент и выдано 216 969 разрешений на работу с целью осуществления трудовой деятельности иностранных граждан³⁶⁸, что свидетельствует о безусловном преобладании трудовой миграции из т.н. безвизовых государств ближнего зарубежья.

Введение института патента и правового статуса высококвалифицированных специалистов указывает на использование организационно-правовых форм регулирования предпочтительных видов трудовой миграции из практики развитых стран. Данные правовые тенденции также соответствуют международно-правовым нормам Совета Европы, заложенным Европейской социальной хартией, которые поощряют свободу любой законной трудовой деятельности мигрантов, включая частный сектор и

³⁶⁶ СЗ РФ. 1 дек. 2014. № 48, ст. 6638.

³⁶⁷ Практика использования патентов на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами в Российской Федерации: (результаты исследования). М.: МОМ, 2012. С. 13, 88.

³⁶⁸ Статистические данные приводятся по официальному сайту Главного управления по вопросам миграции МВД России: URL: http://гувм.мвд.рф/about/activity/stats/Statistic/Statisticheskie_svedeniya_po_migracionno/item/57508 (дата обращения: 17.05.2016).

самозанятость.

Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (действует в редакции от 18 ноября 2015 г.) предусматривает уведомительную процедуру их регистрации по месту пребывания, которую должно осуществить юридическое или физическое лицо, пригласившее мигранта и обязанное направить уведомление о его прибытии в территориальный орган миграционного учета. Для постановки на миграционный учет необходим документ, удостоверяющий личность иностранного работника, и его миграционная карта (п. 1а) ч. 2 ст. 22 указанного Федерального закона).

Как было установлено, правовой статус трудящихся-мигрантов является самостоятельным предметом регулирования и в международном праве, и в национальном законодательстве. Ученые-правоведы отмечают, что предметом регулирования российского Федерального закона о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства выступают отношения между иностранцами и органами государственной власти, местного самоуправления и должностными лицами в связи с их пребыванием и статусом и также отношения, которые возникают по поводу реализации ими на территории России трудовой, предпринимательской или иной деятельности³⁶⁹. Представляется, что данный Федеральный закон определяет условия и порядок оформления трудовой занятости различных категорий иностранных граждан, но не включает институт их трудовых правоотношений в целом. Специальные правовые нормы, обеспечивающие порядок заключения трудовых договоров, оплату труда и его условия, реализацию коллективных прав и т.д. по определению принадлежат к сфере регулирования трудовых отношений. В связи с этим Л.В.Андриченко и Л.Н.Васильева предлагали «рассмотреть положительно предложения о принятии отдельного федерального закона, имеющего своим предметом правовое регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы на

³⁶⁹ Аналитический обзор процедур привлечения иностранной рабочей силы: (законодательство Республики Казахстан и международный опыт). Астана, 2011. С. 28–29. См. также: Международное частное право: учебник: в 2 т. / МГИМО МИД России; отв. ред. С.Н.Лебедев, Е.В.Кабатова. Т. 2. М., 2015.

территории Российской Федерации»³⁷⁰. Как известно, российское законодательство было усовершенствовано внесением изменений и дополнений в действующие нормативно-правовые акты.

Основной нормативно-правовой акт, который определяет сферу регулирования трудовых правоотношений в Российской Федерации, – Трудовой кодекс, – до недавнего времени не содержал специальных норм по защите иностранных работников. Принцип недискриминации, установленный в ст. 3 Трудового кодекса (ТК), дает возможность иностранным работникам пользоваться национальным режимом в области охраны труда и сопутствующих прав и свобод. В ст. 4 ТК запрещен принудительный труд, для его определения используется формулировка ст. 2 Конвенции МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде 1930 г.³⁷¹, где под этим термином понимается выполнение работы под угрозой применения наказания или насильственного воздействия. Помимо этого, к понятию принудительного труда относится такая работа, которую лицо выполняет под угрозой наказания (насильственного воздействия), тогда как он мог бы отказаться исполнять ее, в связи с:

– невыплатой заработной платы в установленные сроки или ее выплатой в неполном размере;

– непосредственной угрозой жизни или здоровью работника вследствие несоблюдения требований охраны труда, к примеру, отсутствия средств индивидуальной или коллективной защиты.

Федеральным законом «О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации изменений, связанных с особенностями регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства» от 1 декабря 2014 г. № 409-ФЗ³⁷² были закреплены особенности регулирования в России труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без

³⁷⁰ Андриченко Л.В., Васильева Л.Н. Привлечение и использование иностранной рабочей силы: международные стандарты и законодательство Российской Федерации // Международно-правовые стандарты в конституционном праве / под ред. И.А.Конюховой. Ч. II. М., 2007. С. 77.

³⁷¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 2 июля 1956. № 13, ст. 279.

³⁷² СЗ РФ. 8 дек. 2014. № 49 (ч. VI), ст. 6918.

гражданства (гл. 50.1)³⁷³. Прежде всего, установлен перечень правовых документов, которые обязан требовать работодатель при заключении трудового договора с иностранным работником, к которым относятся: патент или разрешение на работу, разрешение на временное пребывание для лиц, временно находящихся в России, либо вид на жительство для постоянно проживающих иностранных работников, и договор (полис) добровольного медицинского страхования, действующий на территории Российской Федерации (ст. 327.3 ТК). Окончание срока действия или аннулирование вышеуказанных документов, помимо общих принципов действия трудового договора, являются основанием для прекращения работодателем такого договора с иностранным работником (ст. 327.6 ТК). В свою очередь, работодатель должен обладать правом привлекать и использовать труд иностранных работников в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и ее международными договорами (ст. 327.1 ТК).

Новации правового регулирования трудовых отношений предполагают повышение заинтересованности потенциальных работодателей при оформлении договора с иностранным работником. До принятия поправок к ТК РФ незаконное использование труда мигрантов и слабая мотивация работодателей при его оформлении были преобладающей тенденцией, в особенности при работах сезонного типа и в поточном производстве, где быстрая смена работников очевидна. Другая проблема состояла в том, что работодатели, все же принимавшие лиц, обладавших разрешением на работу, не выполняли обязанности дальнейших действий, которые установлены законодательством, не заключали с ними трудовые договора и не направляли уведомления в соответствующие структуры³⁷⁴.

Научно-экспертным сообществом и общественными организациями широко обсуждался вопрос о деятельности профсоюзов трудящихся-мигрантов в России. Профсоюзные объединения успешно заменяют собой деятельность нелегальных организаторов трудовой вербовки по представлению интересов иностранных

³⁷³ Подробнее об особенностях регулирования указанных трудовых отношений см.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. К.Н.Гусова, Э.Г.Тучковой. 9-е изд., перераб. и доп. М., 2014.

³⁷⁴ Малаха И. Реализация нового миграционного законодательства в отношении иностранных работников: взгляд Федеральной службы по труду и занятости населения России // Новое миграционное законодательство Российской Федерации: правоприменительная практика. М., 2009. С. 59.

работников. Получила известность забастовка 250 трудовых мигрантов в Екатеринбурге, которым руководство стройки месяцами не выплачивало заработную плату. Улаживанию трудового конфликта активно способствовали местные профсоюзы. Председатель Федерации профсоюзов Свердловской области А.Ветлужских озвучил тогда свою позицию по этому поводу: «...Гастарбайтерам нужно вступать в отраслевые профсоюзы на территории России. Мы посоветовались с представителями диаспор и сейчас раздаем рабочим листовки на узбекском, таджикском, азербайджанском языках. Если же все они станут членами профсоюзов, у них будет больше прав и выше зарплаты»³⁷⁵. В 2007 г. была создана и успешно функционирует на территории Российской Федерации межрегиональная общественная организация «Профессиональный союз трудящихся-мигрантов, занятых в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и смежных отраслях», имеющая целью представительство и защиту социально-трудовых прав участников профсоюза перед работодателями, в органах государственной власти и местного самоуправления³⁷⁶.

Профсоюзы как общественные объединения отраслевой сферы могут частично взять на себя защиту трудовых прав иностранных работников, исходя из принципов недискриминации и запрета принудительного труда. Эти инициативы соответствуют содержанию ч. 2 ст. 7 Конвенции СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей 2008 г., которая предусматривает право таких лиц на вступление в профсоюзы, согласно законодательству государства пребывания. Трудовой кодекс Российской Федерации содержит главу 58, устанавливающую компетенцию профсоюзов по защите трудовых прав и законных интересов работников. Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ,

³⁷⁵ Появятся ли в России профсоюзы мигрантов? // Комсомольская Правда. 2008. 11–18 дек.

³⁷⁶ Данное положение закреплено в п. 2.1 Устава Профсоюза трудящихся-мигрантов, занятых в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и смежных отраслях, принятого 10.01.2007: URL: http://www.profmigr.com/index.php?option=com_content&task=view&id=349&Itemid=69 (дата обращения: 10.11.2017). О сочетании национальных, корпоративных и частных интересов в правовом регулировании см.: Колокольцев В.А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. СПб., 2005.

действующий в редакции 2016 г.³⁷⁷, закрепляет право на участие в российских профсоюзах для иностранных граждан и лиц без гражданства, которые проживают на территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 2), при том, что большинство трудовых мигрантов находится здесь на условиях временного пребывания. В то же время ч. 2 ст. 2 указанного закона устанавливает, что каждое лицо по достижению 14 лет и осуществляющее трудовую деятельность, имеет право вступать в профсоюзы и заниматься профсоюзной деятельностью; данное право реализуется свободно и без предварительного разрешения. Это означает, что круг лиц, обладающих правом на участие в профсоюзах, не может быть ограничен по такому основанию, как временное пребывание на территории России. Специальные полномочия профсоюзов в отношении защиты труда иностранных работников, закрепленные в качестве отдельной нормы в ТК РФ, помогли бы учесть интересы и тех из них, кто обладает разрешением на временное пребывание.

Подводя итог всему вышеизложенному, можно обозначить следующие международно-правовые основы регулирования трудовой миграции:

- Универсальные международно-правовые акты, регламентирующие трудовую миграцию, закрепляют определенные стандарты обращения с трудящимися-мигрантами. В качестве специального принципа международно-правового регулирования социально-экономических прав человека выступает принцип свободы труда. В то же время, в значительной степени прогресс международно-правового регулирования трудовой миграции связан с региональными договорами, действующими в рамках Совета Европы, СНГ и ЕАЭС. Необходимо отметить значимость дополняющего указанное регулирование национального законодательства государств в сфере трудовой миграции. Такое законодательство, как правило, представлено комплексным межотраслевым блоком и развивается как на основе международно-правовых обязательств государств, так и их самостоятельных экономических потребностей.

³⁷⁷ СЗ РФ. 15 янв. 1996. № 3, ст. 148. Действует в ред. от 3 июля 2017 г. № 227-ФЗ, № 283-ФЗ и № 305-ФЗ; Там же. 4 июля 2017. № 27 (ч. I), ст. 4160, ст. 4216; № 27 (ч. II), ст. 4238.

- В условиях сложившейся национальной практики государств приема следует использовать и расширить универсальное определение трудящихся-мигрантов в региональных международных договорах, включив в него дополнительно такие категории, как высококвалифицированные специалисты, сезонные работники и иностранные граждане, претендующие на самозанятость. Международно-правовой статус таких трудящихся-мигрантов может при этом быть дополнен особым правовым режимом пребывания.

- Универсальное международно-правовое регулирование статуса трудящихся-мигрантов связано с признанием их правосубъектности и достаточно четко обозначенной классификацией их прав и свобод на общие (присущие всем индивидам права человека) и специальные (связанные с осуществлением ими трудовой деятельности за пределами своего государства). В содержании Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и ряда конвенций МОТ имеет место уравнивание трудящихся-мигрантов с собственными гражданами в области указанных прав, без учета особенностей принимающего государства. Перечень прав и свобод, представленный в Конвенции 1990г., достаточно широк, кроме того, ее содержание дает возможность легализации трудящихся-мигрантов с неурегулированным правовым статусом в государстве приема. Это затрудняет присоединение к указанной Конвенции государств СНГ и ЕАЭС (Российской Федерации, Беларуси и Республики Казахстан), которые активно участвуют в процессе региональной интеграции и признают только законные основания въезда и трудоустройства иностранных граждан как необходимое требование к реализации статуса трудящихся-мигрантов.

- Институт социально-экономических и личных прав человека на региональном уровне развивается достаточно динамично, дополняя действующие нормы Международных пактов по правам человека 1966 г. Сегодня в отношении трудящихся-мигрантов действуют права на пользование национальным режимом в области личных свобод и трудовой занятости, на членство и участие в деятельности профсоюзов, на оказание неотложной и скорой медицинской

помощи, на социальную защиту, на единство/воссоединение семьи и т.д. Многие из них нашли свое закрепление в пересмотренной в 1996 г. Европейской социальной хартии, в учредительном договоре ЕАЭС 2014 г. и так или иначе отражены в обновленной редакции Трудового кодекса Российской Федерации.

- И в Конвенции ООН 1990 г., и в региональных международных договорах, касающихся положения трудящихся-мигрантов (Европейская социальная хартия, Конвенция СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей 2008 г.), эти лица наделены определенными сопутствующими правами. Среди них выделяются право на консульскую защиту, сохранность идентификационных документов, защита от произвольной высылки и принудительного труда, свобода передвижения по территории страны пребывания. В международном праве отсутствует единый перечень этих прав и свобод, они разрозненны. Необходимо объединить их в универсальном договоре и придать определенные гарантии таким правам.

- Учитывая временный характер занятости трудящихся-мигрантов, следует предусмотреть в международно-правовом регулировании принцип возвратности. Он должен обеспечиваться и направляющим, и принимающим государством. Гарантией законного пребывания и выезда на национальном уровне служат выданные государством приема разрешение на временное пребывание либо вид на жительство, которые имеют установленный срок действия для иностранных работников. Международные договоры регионального и двустороннего уровня должны обеспечивать сотрудничество заинтересованных государств по классификации видов трудовой миграции, гарантиям реализации правового статуса трудящихся-мигрантов и обеспечению их безопасного возвращения на родину.

- В Российской Федерации правовое регулирование трудовой миграции является комплексным и предусмотрено миграционным законодательством, а также отдельными нормами трудового, административного и гражданского права. Как известно, международно-правовые обязательства государств могут быть обеспечены как путем имплементации норм договоров в национальное законодательство, так и посредством их прямого действия во

внутригосударственном праве. Содержание ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, позволяющее признать общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров России составной частью национальной правовой системы, дает возможность использовать обе формы их исполнения. Такие специальные правовые формы трудовой занятости иностранных граждан, как патент, разрешение на работу, статус высококвалифицированного специалиста, установленные российским законодательством, соответствуют международным обязательствам России в области свободы труда и обеспечения прав трудящихся-мигрантов.

Глава 2. Универсальные и региональные механизмы международно-правового регулирования миграции и участие в них Российской Федерации

2.1. Универсальные международно-правовые механизмы регулирования вынужденной и добровольной миграции: понятие, особенности действия и актуальные вопросы совершенствования

Современные международно-правовые механизмы регулирования миграции представляют собой сочетание различных форм и методов воздействия межгосударственного сообщества на передвижения людей. Ю.А.Тихомиров считает, что это сочетание «отражает сложные процессы в сфере миграционных отношений и, естественно, обладает комплексным характером. «Опорный слой» системного регулирования составляют принципы и нормы международного права, включая акты международных организаций и межгосударственных объединений, а также международных миграционных институтов»³⁷⁸. На наш взгляд, к настоящему моменту основу регулирования формирует, прежде всего, международный договор как обязательный для исполнения и точно предписывающий определенные правила поведения субъектов источник права.

Оценивая преобладание договорного регулирования, И.В.Акифьева констатирует, что «имеет место тенденция увеличения опосредования общественных отношений разного характера договорами на общем и индивидуальном уровнях. Сочетание нормативно-правовых и индивидуально-правовых предписаний в своем единстве позволяет не только установить порядок регулирования отношений на различных уровнях, определив основу для неоднократного применения, но и предусмотреть конкретные действия по его претворению в жизнь»³⁷⁹. Данный автор указывает на то, что договор в

³⁷⁸ Тихомиров Ю.А. Правовое положение мигрантов: доклад на XVII Конгрессе Междунар. академии сравнительного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 6. Вып. 3. С. 16.

³⁷⁹ Акифьева И.В. Нормативно-правовая и индивидуально-правовая природа договора // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: научно-теоретический и прикладной журнал. Тамбов, 2011. № 5 (11), ч. I. С. 11.

международном праве является «преобладающим способом регулирования отношений»³⁸⁰.

Международный договор в сфере миграционных отношений, с одной стороны, содержит цели, задачи и установленный порядок правового регулирования отдельного вида передвижения и, с другой, включает в себя предписания, адресованные каждому государству-участнику, а также может устанавливать систему контрольных органов, что оптимизирует его исполнение.

Сравнивая особенности формирования международного договора и обычая как равноправных источников, Г.И.Тункин писал о том, что «в связи с ускорением темпов жизни государства вынуждены все больше отдавать предпочтение договорному способу создания норм международного права, который обладает рядом преимуществ по сравнению с обычным. <...> Договорный процесс идет быстрее, согласование воле государств здесь имеет явно выраженный характер. Он дает возможность всем государствам участвовать в создании норм международного права, обсуждать затрагиваемые проблемы, сознательно, постепенно согласовывать позиции, находить баланс интересов»³⁸¹. И.И.Лукашук указывал, что международный договор «занимает стержневое положение в системе международного права»³⁸². О международном обычае как источнике формирования миграционных правовых норм уже было сказано в параграфе 1.1.

Помимо международного договора и обычая, в сфере миграционного регулирования действуют специальные принципы и используются определенные формы имплементации международно-правовых норм в национальном законодательстве государств. Без этих элементов нельзя было бы раскрыть понятие механизма правового регулирования. Современные теоретико-правовые подходы зачастую расширяют дефиницию источника права, говоря о нем как о «правовой инновации, разрабатываемой и вносимой в правовую систему данного социума»³⁸³. Классическая идея позитивизма выражена В.Н.Карташевым: «Право

³⁸⁰ Там же.

³⁸¹ Курс международного права. Т. 1. С. 199.

³⁸² Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: учебник. М., 1997. С. 61.

³⁸³ Честнов И.Л., Сидоренко М.К. Источник права как механизм правообразования (на примере института *reine forte et dure* в средневековой Англии) // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2011. № 1 (7). С. 38.

относится к формализованным системам, поскольку властные, общеобязательные веления выражаются здесь всегда в определенных предписаниях и закрепляются в формально-юридических источниках»³⁸⁴. Существует мнение ученых-правоведов, согласно которому «механизм правового воздействия является более широким по своему содержанию и потому включает механизм правового регулирования как одну из его составных частей»³⁸⁵. В изучаемой нами области государства-участники уже выразили свои намерения относительно воздействия на миграционные процессы, заключив международные договоры по поводу регулирования того или иного типа передвижений, где учитывается их вынужденный или добровольный характер.

По нашему мнению, международно-правовой механизм регулирования миграции представляет собой устойчивую систему, которая состоит из определенных элементов и воздействует на национальное право, вследствие добровольно взятых на себя государствами обязательств. В этот механизм с необходимостью должны быть включены:

- международные договоры и иные акты, имеющие обязательный характер для государств-участников (уставы и решения (резолюции) межправительственных организаций, действующих в сфере перемещения (УВКБ ООН, МОМ, МОТ));
- международные обычаи, которые признаны субъектами международного права в качестве общеобязательных правил поведения в сфере миграции;
- международные акты вспомогательного (рекомендательного) характера в области миграции (декларации и руководящие принципы);
- специальные международно-правовые принципы, которые закрепляют основы межгосударственных отношений при регламентации того или иного типа миграции;

³⁸⁴ Карташов В.Н. О соотношении понятий «правовая система общества», «система права», «структура права», «система законодательства» и «форма права» // Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: материалы V междунар. науч. конф. М.: РАП, 2011. С. 103–104.

³⁸⁵ Нехайчик В.К. Перспективы взаимодействия теории права и государства и отраслевой науки административного права в исследовании механизмов административно-правового воздействия // Современное правоведение: поиск методологических оснований. Жидковские чтения: материалы Всерос. науч. конф. М.: РУДН, 2011. С. 451.

– международно-правовые институты, которые сложились и действуют в сфере миграции, отражающие особенности правового статуса и режима пребывания отдельных категорий мигрантов, осуществления приема этих категорий государствами и основ обращения с ними (часть указанных институтов и международно-правовых миграционных терминов уже были рассмотрены выше).

Дополнительными элементами механизма правового регулирования миграции, которые формально не являются международно-правовыми, но тесно связаны с ними (как было сказано выше, миграция осуществляется на территорию конкретных государств), выступают:

– правоприменительная миграционная практика государств, основы которой зачастую закрепляются в национальных миграционных программах;

– формы имплементации международно-правовых норм и принципов, действующих в сфере регулирования миграции, в национальном законодательстве государств.

Принимая во внимание наличие этих формирующих элементов, мы получим целостную модель универсального механизма международно-правового регулирования процессов миграции. Некоторые исследователи-правоведы считают нужным дополнить вышеуказанный перечень таким компонентом, как государственная миграционная политика и миграционные концепции³⁸⁶. Представляется, что данные компоненты важны для развития самой сферы общественных отношений с участием таких субъектов, как «мигрант» – «принимающее государство», «мигрант» – «работодатель», «мигрант» – «граждане государства приема». Но они не могут быть включены в понятие универсального механизма международно-правового регулирования миграции, поскольку представляют собой предмет внутригосударственной регламентации.

Тем не менее, косвенно воздействуя на мировой процесс миграции, указанные компоненты являются дополнительными показателями возможностей государства по приему тех или иных категорий мигрантов. Так, С.А.Трыканова

³⁸⁶ См., например, Куличенко Н.А. Конституционное право на свободу передвижения в России и Германии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2011. С. 15–18.

предлагает оценивать эффективность политико-правовых механизмов регулирования миграции в Европе на основе таких характеристик, как «особенности правового регулирования управления миграционной политикой», специфика институциональных механизмов реализации этой политики и борьбы с незаконной миграцией, ответственность за нарушения миграционного законодательства и порядок обжалования решений властей³⁸⁷.

На наш взгляд, необходимо четко разделять правовые механизмы регулирования процессов миграции и формирование миграционной политики как таковой в историко-социальном контексте. В.А.Коробеев понимает под миграционной политикой «основанную на принципах конституционного строя систему объективно обусловленных целей, задач, направлений развития общественных отношений в сфере миграции, норм миграционного законодательства, а также механизмов управления государством, реализуемых субъектами миграционного процесса (физические лица, общественные организации, государственные органы) и направленных на перемещение, переселение, размещение, обустройство и интеграцию физических лиц на территории государства и (или) в отдельных его регионах, обеспеченных стимулирующими и контрольными факторами»³⁸⁸. Правовое оформление миграционной политики может выступать частью национального законодательства государств приема, а концепции миграционной политики могут включать формы исполнения ими своих международно-правовых обязательств. Тем не менее, составляющие эту политику внутригосударственные аспекты оставлены за пределами настоящей работы для изучения в конституционном и административном праве, а также в области политологии и социологии.

Другой теоретический вопрос состоит в том, включает ли международно-

³⁸⁷ Трыканова С.А. Особенности компаративного исследования эффективности организационно-правового регулирования миграции в России и Европе // Актуальные проблемы современного международного права: материалы ежегод. межвуз. науч.-практ. конф. (Москва, 9–10 апреля 2010 г.): в 2 ч. Ч. II / под ред. А.Х.Абашидзе, Е.В.Киселевой, М.Н.Копылова. М.: РУДН, 2011. С. 321–322. Об оценках эффективности правового регулирования миграции см. также: Ее же. Эффективность организационно-правового регулирования миграции в России на современном этапе: учеб. пособие. М., 2015.

³⁸⁸ Коробеев В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Владивосток, 2008. С. 14.

правовой механизм регулирования миграции рекомендательные универсальные нормы, составляющие, к примеру, содержание Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Декларации ООН о территориальном убежище 1967 г. Во-первых, можно считать их основой обязательных норм при последующей кодификации в форме международного договора. Зачастую такие нормы принимаются государствами-участниками именно в форме международно-правового акта рекомендательного характера для апробации их действенности, пока позиции государств по созданию соответствующего договора еще не согласованы. Во-вторых, некоторые из положений, содержащиеся в рекомендательных актах, могут влиять на становление специальных принципов международно-правового регулирования миграции. В-третьих, перечень источников международного права, имеющих обязательную силу, не исчерпывается договорами как таковыми. Так, обязательными могут признаваться также решения/резолуции межправительственных организаций (к примеру, заключения Исполкома УВКБ ООН) или акты вторичного права в правовой системе ЕС (к примеру, Директива Совета ЕС, которой установлены минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежище, от 27 января 2003 г., Шенгенский визовый кодекс, принятый Регламентом Европейского Парламента и Совета ЕС №810/2009 от 13 июля 2009 г.).

Оценивая право в целом и международное право в частности как позитивное, С.В.Черниченко пишет о том, что его обязательность «обусловлена, наряду с прочим, его формализованностью, логической определенностью, выраженной не только в таких его источниках, как закон, договоры и т.п., но и в том числе в форме изречений, отражающих закономерности, свойственные праву»³⁸⁹. Под формализованностью права данным автором понимается «словесная, содержательная определенность, отраженная и в формулировках общих принципов права»³⁹⁰. Эти же характеристики применимы и к миграционным отношениям государств.

³⁸⁹ Черниченко С.В. Очерки по философии и международному праву. М., 2009. С. 635.

³⁹⁰ Там же.

Мы подходим к вопросу о значении специальных принципов в механизме международно-правового регулирования миграции. В параграфе 1.2 уже рассматривалось действие таких принципов, как оказание защиты страной первого убежища, невысылка и невыдача лиц, которые претендуют на статус беженцев, предоставление им основных прав и свобод человека принимающими государствами. Сегодня на региональном уровне сложилось достаточное число дополнительных международно-правовых норм по обращению с различными категориями мигрантами. Своеобразным стержнем международно-правового регулирования, тем не менее, продолжают оставаться указанные принципы.

Одновременно механизм международно-правового регулирования миграции включает такие общие принципы сотрудничества государств, как их суверенное равенство, невмешательство в дела, по существу входящие в их внутреннюю компетенцию, и уважение прав человека. Открытым остается вопрос об унификации общих принципов применительно к миграционному регулированию. Как было отмечено выше, к настоящему моменту выделяется в качестве объединяющего все виды межгосударственных миграций только принцип свободы передвижения индивидов за пределы своих государств. В тексте доклада «Права человека мигрантов» Специального докладчика по этому вопросу Ф.Крепо на 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2013 г.³⁹¹ предпринята попытка расширить перечень таких общих принципов обращения государств с мигрантами. В п. 28 Доклада говорится о применении общих для всех категорий мигрантов принципов недискриминации, невыдворения, соблюдения интересов ребенка и единства семьи. Тем не менее, указанные принципы пока не включены в действующие международные договоры, поэтому речь идет о предложенной правовой концепции, которая, скорее всего, станет основой нового глобального договора о мигрантах.

Можно составить ограниченный и в то же время дающий полное представление о предмете регулирования перечень специальных принципов для

³⁹¹ Права человека мигрантов: доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов. Док. А/68/283. Нью-Йорк: 68-я сессия ГА ООН, 7 авг. 2013 г.

каждого правового института миграции, выражающий основы межгосударственного сотрудничества. Так, в сфере трудовой миграции к этим принципам относятся: 1) свобода выбора труда за пределами своего государства; 2) регламентация государством приема законных форм трудовой деятельности для иностранных граждан; 3) применение национального режима к условиям труда и в области профессиональных прав; 4) добровольное возвращение трудящихся-мигрантов в государство гражданства или обычного местожительства. Действие института территориального убежища, в свою очередь, опирается на следующие принципы: 1) оценка оснований его предоставления государством приема; 2) запрет получения убежища лицами, совершившими общеуголовные деяния и международные преступления; 3) обеспечение единства членов семьи при предоставлении убежища. Специальные принципы регулирования миграции представляют собой сущностную часть международно-правового механизма, которая, в том числе, обуславливает специфику юридического статуса различных категорий мигрантов и оснований его гарантирования государствами. Они придают содержательную определенность всей системе миграционных отношений государств, в то время как другие нормы универсальных международных договоров уточняют и конкретизируют их использование. Исследователи теории права отмечают, что «в системе международного права... имеется множество нормативных документов, специально посвященных принципам, регулирующим ту или иную сферу правовых отношений на международном уровне»³⁹². Это замечание особенно актуально в сфере миграции, где принятие международного договора исторически связывалось с формированием набора принципов правового регулирования того или иного типа передвижений. Историко-правовая эволюция институтов и принципов регулирования вынужденной миграции также была показана нами в параграфе 1.2.

Как было указано, дополнительным элементом правового механизма

³⁹² Чернобель Г.Т. В.М.Сырых – методолог, теоретик, социолог и историк права: научная биография. М.: РАП, 2011. С. 28.

регулирующего выступает миграционная практика принимающих государств, под которой нами понимается совокупность административных и организационных мероприятий, осуществляемых государством приема в отношении различных категорий въезжающих мигрантов с целью регуляризации общего миграционного притока. Данное исследование содержит примеры национальной правоприменительной практики в области вынужденной и добровольной миграции. Необходимо обобщить их и выделить общие правовые тенденции, присущие миграционному регулированию в целом. Унифицированных стандартов миграционной практики, в отличие от стандартов обращения и режима пребывания для различных категорий мигрантов, не существует. Поэтому в условиях глобализации международно-правовое регулирование учитывает национальные подходы государств к миграционным процессам.

Р.А.Каламкрян высказывает тезис о том, что переход принятых на себя государством обязательств в область внутреннего права включает и международно-правовую, и административно-правовую его функции. Он указывает, что административно-правовая составляющая «предписывает надлежащие процедуры во внутригосударственной сфере по трансформации международно-правовых обязательств государства... Будучи соединенными воедино, международно-правовая и административно-правовая процедуры по имплементации норм международного права создают условия по упорядоченному на основе права и справедливости процессу трансформации международного права во внутреннее право»³⁹³.

Нужно также отметить, что миграционная практика связана не только с международно-правовыми обязательствами государств, но и с реализацией национального законодательства, особенно в такой области, как предоставление политического убежища, репатриация соотечественников и воссоединение семей. Здесь преобладает внутригосударственное правовое регулирование. Указанные

³⁹³ Каламкрян Р.А. Имплементация норм международного права в правовой системе Российской Федерации как административно-правовой процесс правоприменительной практики государства // Международное право и международные организации. 2011. № 3 (7). С. 100.

правовые институты находятся под влиянием внутренней политики и поведения государств в большей степени, чем под действием международного права.

В современном международно-правовом регулировании миграции присутствуют отсылочные нормы универсальных и региональных договоров, адресующие участников к национальному законодательству и правоприменительной практике. Так, отдельные права и свободы трудящихся-мигрантов, закрепленные Конвенцией ООН о защите трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., к которым относится право на участие в общественной жизни (ст. 41) и ряд политических прав (ч. 3 ст. 42), предоставляются им в соответствии с законодательством государства приема. Ст. 7 Европейского соглашения о передаче ответственности за беженцев 1980 г. (ETS N 107)³⁹⁴ устанавливает, что компетентные органы сторон определяются каждым государством самостоятельно и могут прямо связываться друг с другом относительно его применения. Ч. 1 ст. 8 предоставляет сторонам возможность наделять беженцев дополнительными права и преимуществами, независимо от содержания Соглашения. Одновременно каждая сторона может по своему усмотрению распространять преимущества Соглашения на лиц, которые признаются ими в качестве беженцев, но не подпадают под условия признания по Конвенции 1951 г. (ч. 2 ст. 8). Таким образом, сам международный договор предполагает использование внутреннего законодательства и правоприменительной практики государства-участника как существенных условий его действия. Определяя в целом международные стандарты прав человека, ученые-правоведы видят в них «нормы современного международного права, предусматривающие общедемократические требования и обязанности для государств, которые они должны с учетом особенностей своего конституционного строя, национального и экономического развития и т.д. конкретизировать в своих правовых системах»³⁹⁵.

³⁹⁴ European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees, 16 October 1980. URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b0d> (Date of access: 10 November 2017).

³⁹⁵ Сафаров Б.А. К вопросу о понятии и сущности международных стандартов в области прав человека // Права человека в международном и национальном праве: сб. науч. ст. / науч. ред. Е.М.Павленко. М., 2015. С. 23.

С другой стороны, отсылки к национальному праву устанавливают пределы действия соответствующих международно-правовых норм. Это логично, поскольку правоприменение осуществляется каждым отдельным государством-участником, на чью территорию происходит международная миграция. Суверенитет государства при этом подразумевает взаимодействие международно-правовых обязательств и собственных приоритетов безопасности при приеме определенных категорий мигрантов (например, иностранных граждан без надлежащих идентификационных документов). Если нормы договора предусматривают обращение к миграционному законодательству потенциального государства-участника в таких случаях, то оно, скорее всего, положительно решит вопрос о присоединении. Суверенная воля государства-участника международного договора направлена на создание собственных условий приема отдельных категорий мигрантов. Международно-правовые механизмы регулирования миграции существуют и эволюционируют в связи с тем, что межгосударственному сообществу необходимы унифицированные подходы к ее типам и глобальным и региональным вызовам, которые связаны с массовым передвижением людей.

Переходя к исследованию универсальных международно-правовых механизмов регулирования вынужденной и добровольной миграции, мы будем совокупно анализировать вышеперечисленные элементы, с тем, чтобы изучить их современное состояние.

Как уже было указано, ст. 13 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. включает свободу передвижения индивида как в пределах собственного государства, так и за ними, а также его право на репатриацию. Ст. 14 Декларации закрепляет право лица искать убежище от преследования и пользоваться им; исключение составляет преследование, основанное на совершении лицом не политического преступления или деяния, признаваемого преступным согласно международному праву. В ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. повторена формулировка ст. 13 Декларации о свободе передвижения и не закреплено отдельно право индивида на убежище. До

сих пор право на убежище в универсальном международно-правовом регулировании остается рекомендательной нормой.

Универсальным международным договором в сфере вынужденной миграции выступает Конвенция о статусе беженцев 1951 г. Практически все последующие региональные международные договоры имеют отсылку к ее нормам, как правило, в той части, где регламентируются определение понятия «беженец» и основы правового статуса таких лиц. К последним относятся: применение принципа недискриминации (ст. 3 Конвенции 1951 г.); дополнительные права беженцев, предлагаемые принимающей страной помимо конвенционных (ст. 5); предоставление беженцам такого же режима пребывания, как и обычным иностранным гражданам (ч. 1 ст. 7); личный статус (ст. 12); административное содействие (ст. 25); свобода передвижения (ст. 26); выдача удостоверений личности (ст. 27); запрет высылки и принудительного возвращения (статьи 32 и 33); сотрудничество национальных властей и УВКБ ООН (ст. 35). Указанные нормы формируют специальные принципы международно-правового регулирования статуса беженцев и остаются крайне актуальными.

С другой стороны, Конвенция 1951 г. не учитывает современных тенденций расширения понятия «беженец» и особенностей реализации этого статуса в период вооруженных конфликтов и не содержит четкого определения преследования. П. 164 Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженца УВКБ ООН 1992 г.³⁹⁶ устанавливает, что в качестве беженцев по смыслу Конвенции 1951 г. не рассматриваются лица, которые вынуждены покинуть государство происхождения в результате внутренних и международных вооруженных конфликтов, презюмируя, что они защищены нормами Женевского права. Как было указано в параграфе 1.3, только комплексная международно-правовая протекция может обеспечить безопасность вынужденных мигрантов в военных условиях. Кроме того, бездействие или попустительство государственных властей

³⁹⁶ Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженцев). Женева: УВКБ ООН, 1992. С. 39.

страны происхождения в случае, когда беженец преследуется «третьей силой» (повстанцами, эскадронами уничтожения, этническим большинством и т.д.), контролирующей ситуацию в регионе его проживания, Конвенцией 1951 г. не принимается в расчет. Руководящие принципы международной защиты, разработанные УВКБ ООН³⁹⁷, напротив, определяют: «Государство может запретить практику, представляющую собой преследования, но иногда оно по-прежнему терпит ее, попустительствует ей либо не может эффективно ее пресечь. В таких случаях данная практика все равно представляет собой преследования». Т.Ф.Акчурин определяет понятие «власть» как «способность и возможность осуществлять свою волю, оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью какого-либо средства – авторитета, права, насилия»³⁹⁸. Представляется, что для констатации факта преследования важно установить, какой стороне принадлежала власть, позволяющая его осуществлять, и какова была реакция государства на действия этой стороны.

Эксперты регионального представительства УВКБ ООН в России приводят как наглядный пример иск гражданина Афганистана Джамал Насер Мохаммад против территориальной миграционной службы (ТМС) г. Ростова-на-Дону. ТМС отказалась удовлетворить ходатайство заявителя о предоставлении ему статуса беженца на том основании, что он не представил сведений о своей политической принадлежности и что в любом случае наличие оппозиционных убеждений не является особым основанием для предоставления статуса беженца. Первомайский районный суд г. Ростова-на-Дону в своем постановлении от 12 июля 1999 г. не поставил под сомнение юридическую мотивацию отказа миграционной службы. Тем не менее, суд рассмотрел дело по существу и установил, что опасение заявителя подвергнуться преследованию могло быть рассмотрено как вполне обоснованное. Данное решение было основано на утверждениях самого заявителя, на наличии у него членского билета Народно-демократической партии Афганистана (НДПА) и на справке УВКБ ООН о положении в Афганистане

³⁹⁷ Руководящие принципы международной защиты. УВКБ ООН, неофиц. перевод. 2002–2009. С. 4.

³⁹⁸ Акчурин Т.Ф. Конституционное право Российской Федерации: планы семинарских занятий и задания для самостоятельной работы: учеб. издание. М.: ВАВТ, 2013. С. 135.

бывших членов НДПА или лиц, которые имели в прошлом «что-либо общее с СССР»³⁹⁹. Таким образом, судом были приняты во внимание факты реальной угрозы для тех граждан Афганистана, которые, не подвергаясь преследованию властями в явной форме, находятся в опасности как лица, принадлежащие к политической оппозиции по признаку членства в НДПА и поддержки просоветского режима. Подобное поведение властей дает основания для приобретения заявителем статуса беженца в России⁴⁰⁰.

В ст. 3 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.⁴⁰¹ на государства-участников возложена обязанность не высылать, не возвращать и не выдавать лицо другому государству при наличии серьезных оснований полагать, что ему там грозит применение пыток (ч. 1). Компетентные власти страны приема должны принять во внимание существование в государстве исхода сохраняющейся ситуации грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека (ч. 2 ст. 3). Преследование включает такую форму насильственных действий, как пытки, и лицо, подвергшееся им, теоретически может претендовать на статус беженца. Впрочем, даже по одному основанию защиты от пыток иностранный гражданин или лицо без гражданства имеет право оставаться на постоянной или временной основе в стране приема. Конвенция против пыток 1984 г. не предусматривает причинно-следственной связи между применением такого противоправного физического воздействия на индивида, как применение пыток, и его принадлежностью к определенной национальной, этнической, расовой, религиозной, социальной или политической группе, на которую направлено преследование. На практике возможно одновременное использование норм Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Конвенции против пыток 1984 г.

³⁹⁹ Бортников Ю., Кавальери Ж.-П. Региональное представительство УВКБ ООН в Москве. Анализ судебной практики в Российской Федерации по вопросу определения статуса беженца // Гражданин и право. 2002. № 11/12. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁴⁰⁰ О примерах судебной практики по признанию беженцами в Российской Федерации также см.: Справка по материалам изучения судебной практики в Российской Федерации, касающейся процедуры определения статуса беженца // Офиц. сайт. Верховный Суд РФ: URL: http://www.vsrif.ru/print_page.php?id=174 (дата обращения: 23.05.2017).

⁴⁰¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 45, ст. 747.

для установления фактов преследования по одному из указанных мотивов и применения пыток как формы такого преследования, вызывающего у индивида обоснованное опасение за свою жизнь и физическую неприкосновенность. Это, в свою очередь, объективно предполагает возможность предоставления лицу статуса беженца принимающим государством, если оно является участником обеих упомянутых Конвенций. Таким образом, связь фактов преследования и мер физического воздействия усиливает позиции заявителя, связанные с приобретением статуса беженца.

Борьба межгосударственного сообщества с глобальными и массовыми нарушениями прав человека нашла свое отражение в отдельных составах международных преступлений, таких, как геноцид, апартеид, расовая дискриминация. Указанные составы определены, соответственно, в содержании Конвенции о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него 1948 г.⁴⁰² (статьи II и III), Международной конвенции о пресечении преступлений апартеида и наказании за него 1973 г.⁴⁰³ (статьи II и III) и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г.⁴⁰⁴ (статьи 1, 4). В Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 61/177 от 20 декабря 2006 г.⁴⁰⁵, государствам-участникам запрещается высылать, возвращать, передавать или выдавать индивида другой стране, если есть серьезные основания полагать, что ему угрожает опасность насильственного исчезновения, при наличии национальной практики грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека или международного гуманитарного права (ст. 16)⁴⁰⁶. В содержании Принципов эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней, принятых резолюцией ЭКОСОС 1989/65 от

⁴⁰² Там же. 22 июня 1954. № 12, ст. 244.

⁴⁰³ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 58.

⁴⁰⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 18 июня 1969. № 25, ст. 219.

⁴⁰⁵ Текст Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений 2006 г. приводится по: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disappearance.shtml (дата обращения: 10.11.2017).

⁴⁰⁶ О содержании указанной Конвенции подробнее см.: Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Агейченко К.В. Мирное разрешение международных споров: современные проблемы. М.: РУДН, 2011.

24 мая 1989 г.⁴⁰⁷, п. 5 запрещено насильственно передавать или выдавать лицо какому-либо государству при наличии убедительных оснований считать, что оно может быть там подвергнуто подобным наказаниям. При проведении процедуры признания беженцем государство приема всегда оценивает ситуацию с правами человека в стране исхода с тем, чтобы конкретизировать, в чем именно состоит опасность возвращения туда заявителя.

Г.С.Гудвин-Гилл, оценивая вышеперечисленные запреты, указывает, что они «вошли в перечень основных прав человека, поскольку... воплощены в международных конвенциях и в целом относятся к числу прав, из которых не разрешаются изъятия даже в исключительных обстоятельствах. <...> Признание этих прав крайне важно для сохранения неприкосновенности и неотъемлемого достоинства человека»⁴⁰⁸.

Приведенные международно-правовые акты препятствуют возвращению заявителей о статусе беженцев в страну исхода. Они призывают государства приема воздерживаться от принудительного возвращения, даже в случае, если заявитель не приобрел соответствующий правовой статус. Если же заявитель по каким-либо формальным причинам не может претендовать на статус беженца, государство приема может применить по отношению к нему иные формы защиты, к примеру, институт временного убежища.

Еще более широкий перечень составов преступлений против человечности закреплен в Римском Статуте Международного уголовного суда (МУС) 1998 г.⁴⁰⁹, вступившем в силу в 2002 г. Ст. 7 Статута включает в их число убийство, истребление, порабощение, депортацию, жестокое лишение физической свободы, пытки, принудительные сексуальные действия, преследование, насильственное исчезновение людей, серьезный ущерб психическому или физическому здоровью,

⁴⁰⁷ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/execut.shtml (дата обращения: 10.11.2017).

⁴⁰⁸ Гудвин-Гилл Г.С. Указ. соч. С. 89–90.

⁴⁰⁹ Текст Римского Статута МУС 1998 г. приводится по: URL: [http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute\(r\)](http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r)) (дата обращения: 10.11.2017). Распоряжением Президента Российской Федерации «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда» от 16 ноября 2016 г. № 361-рп было принято решение отказаться от участия России в деятельности МУС как судебного органа, не оправдавшего возложенных на него надежд и не ставшего подлинно независимым и авторитетным органом международного правосудия. (СЗ РФ. 21 нояб. 2016. № 47, ст. 6630).

наносимые в рамках широкомасштабного нападения на любых гражданских лиц.

Систематические и массовые нарушения прав человека и преступления против человечности могут быть тесно связаны с фактами преследования лица в стране происхождения. Совершение подобных преступных деяний с ведома, скрытой поддержки или же попустительства компетентных властей служит весомым доказательством реальности опасений лица при проведении процедуры признания правового статуса беженца. Ссылка на указанные обстоятельства значительно модернизировала бы содержание ст. 1 Конвенции 1951 г. Государства-участники могли бы устанавливать объективные причины бегства, подкрепленные наличием ситуации нарушений прав человека в стране исхода. Это расширило бы международно-правовую основу определения понятия «беженец» и упростило бы национальные процедуры признания лица таковым.

С другой стороны, если перед мировым сообществом стоит проблема постоянного массового притока лиц из государства, систематически и целенаправленно осуществляющего политику нарушения основополагающих прав человека, то вместе с ней могут возникнуть и предпосылки его международно-правовой ответственности за подобные деяния. Также может быть поставлен вопрос об ответственности других государств, развязавших или инициировавших военные действия на его территории. Указанный фактор значительно осложняет и политизирует национальную практику приема беженцев и лиц, ищущих убежище. Достаточно указать на трудности приобретения правового статуса беженца или лица, ищущего убежища, на территории государств-членов ЕС вынужденными мигрантами из Ливии, Сирии, Ирака, Афганистана, выезжающими в условиях широкомасштабной гражданской войны.

В содержании Конвенции 1951 г. также отсутствует явно выраженный сегодня в практике многих принимающих государств и заключениях Исполкома УВКБ ООН принцип добровольности репатриации беженцев. Прекращающие положения Конвенции 1951 г. связывают с добровольным возвращением беженцев в страну исхода утрату ими правового статуса (п. 4) ч. С ст. 1), что представляет собой весьма формальный подход. Кроме того, вызывает вопросы применение

таких социальных льгот для беженцев, как участие в системе пайков наряду с собственными гражданами страны пребывания (ст. 20). Сомнительными являются условия натурализации беженцев, когда ее упрощение связывается только с ускоренным делопроизводством и возможным уменьшением связанных с ним сборов и расходов» (ст. 34 Конвенции 1951 г.).

К настоящему моменту на универсальном уровне отсутствует соответствующее современным условиям определение понятия «беженец». Государства используют ставшее классическим определение Конвенции 1951 г., которое, несмотря на его ограниченность в плане обстоятельств бегства, сохраняет свое международно-правовое значение. Это определение четко отграничивает статус беженца от иных типов мигрантов таким элементом, как наличие принуждения к перемещению через международные границы и отсутствие у беженцев защиты государства происхождения или отказ от нее.

Семейные права беженцев получили закрепление в других универсальных международных договорах. Так, ст. 22 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г.⁴¹⁰ требует от государств-участников обеспечения детям-беженцам надлежащей защиты и гуманитарной помощи в пользовании правами детей (ч. 1) и совместных мер по воссоединению семей, поиску родителей или других членов семьи ребенка-беженца (ч. 2). Принцип единства семей беженцев особенно актуален, так как в содержании Конвенции 1951 г. он отсутствует.

Устав УВКБ ООН 1950 г. содержит такие же формулировки, как и Конвенция 1951 г., в части определения беженца (ст. 6), распространяя на данных лиц компетенцию Верховного Комиссара. Наиболее значимыми функциями УВКБ можно считать содействие заключению и ратификации международных договоров по защите беженцев (п. а) ст. 8), усилиям правительств или частным усилиям по организации добровольного возвращения либо ассимиляции в третьих государствах (п. с) ст. 8), облегчение допуска на территории принимающих государств (п. d) ст. 8 Устава УВКБ ООН). Кроме того, вышеуказанная деятельность УВКБ по расширению категорий лиц, находящихся под его

⁴¹⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 7 нояб. 1990. № 45, ст. 995.

мандатом, которая нашла правовое закрепление в заключениях Исполнительного комитета этого специализированного учреждения, способствует модернизации международно-правового регулирования вынужденной миграции.

Конституция (устав) МОМ 1987 г. определяет главные цели и функции этой межправительственной организации как: осуществление мер по организованному перемещению мигрантов (п. 1 а) ст. 1); организованное перемещение беженцев, перемещенных лиц и других лиц, нуждающихся в миграционных услугах (п. 1 б) ст. 1); обеспечение набора, отбора, подготовки к миграции, языкового обучения, информирования, медицинского обследования, размещения, приема и интеграции и консультативных услуг по согласованию с соответствующими государствами (п. 1 с) ст. 1). Обеспечение цивилизованного и законного перемещения вынужденных мигрантов возможно посредством организации услуг и программ, предлагаемых МОМ заинтересованным государствам. Кроме того, эти государства могут возложить обязанности по отбору и подготовке трудовых мигрантов на МОМ, которая будет сопровождать и контролировать процесс передвижения и дальнейшей адаптации. Будучи включенной с 2016 г. в систему специализированных учреждений ООН и занимаясь поддержкой различных категорий мигрантов, МОМ может предлагать государствам-участникам альтернативные решения, к примеру, организацию переезда беженцев в третьи безопасные страны или воссоединения их с членами семей, выехавших туда ранее.

Вышеуказанная Декларация ООН о территориальном убежище 1967 г. содержит следующие международно-правовые основы его предоставления, имеющие рекомендательный характер:

- институт убежища, гарантируемый государством, определяется его суверенитетом и уважается всеми другими странами (ч. 1 ст. 1);
- исключены из числа заявителей лица, совершившие преступления против мира, человечества или военные преступления (ч. 2 ст. 1);
- основания для предоставления убежища оцениваются предоставляющим его государством (ч. 3 ст. 1);

– в случае затруднений с предоставлением или дальнейшим оказанием убежища в одной стране, международное сообщество принимает надлежащие меры по разделению этого бремени (ч. 2 ст. 2);

– запрещены, иначе как по соображениям национальной безопасности или защиты населения, отказ в разрешении перейти границу лицам, ищущим убежище, принудительное возвращение или высылка в страну, где они могли бы подвергнуться преследованию (части 1 и 2 ст. 3);

– принимающее государство не должно позволять лицам, приобретшим убежище, осуществлять деятельность, противоречащую целям и принципам ООН (ст. 4).

Универсальное международно-правовое регулирование вынужденной миграции обеспечивает особый подход государств по отношению к такой категории, как беженцы⁴¹¹. Он связан с уязвимостью данной группы. С одной стороны, эти лица не обладают защитой собственного государства, с другой, не желают прибегнуть к ней вследствие произошедшего там преследования или обоснованного опасения такого преследования. Особенности обращения с беженцами по существу сводятся к:

- 1) оказанию первичного приема на территории какого-либо государства;
- 2) изучению обстоятельств бегства лица;
- 3) проведению процедуры признания правового статуса беженца;
- 4) предоставлению гарантий реализации принципа non-Refoulement;
- 5) осуществлению основных прав и свобод человека и отдельных социально-экономических прав;
- 6) облегчению процессов ассимиляции и натурализации беженцев;
- 7) обеспечению доступа соответствующих международных организаций (УВКБ ООН, МОМ, МККК) к таким лицам.

Указанный перечень определяет международно-правовые обязательства государств-участников Конвенции 1951 г., Устава УВКБ ООН 1950 г. и

⁴¹¹ Об этом также см.: Блинова В.Г. Соотношение международного и внутригосударственного права в области защиты беженцев // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы: сб. ст. Вып. IX / Дип. академия МИД России. М.: Восток-Запад, 2009. С. 111–128.

Конституции МОМ 1987 г. и оставляет на усмотрение национально-правового регулирования иные права, свободы, гарантии и преимущества вынужденных мигрантов. Это подтверждает и положение, закрепленное в ст. 5 Конвенции 1951 г.: «Ничто в настоящей Конвенции не нарушает никаких прав и преимуществ, предоставленных беженцам каким-либо договаривающимся государством независимо от настоящей Конвенции». Так, в п. 12) ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О беженцах», помимо конвенционных прав, определена возможность обратиться к содействию федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции для получения сведений о родственниках, оставшихся в их стране. П. 14) ч. 1 той же статьи устанавливает их право на обращение за получением постоянного проживания в Российской Федерации и ее гражданства (упрощенные условия приобретения российского гражданства беженцами содержатся в статьях 13 и 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ⁴¹² (действующего с изменениями и дополнениями).

В Венгрии Закон об убежище 1997 г.⁴¹³ устанавливает возможность предоставления временной защиты лицам, прибывающим из государства, где они массово подвергаются иностранной оккупации либо находятся в условиях гражданской войны, этнических столкновений или массовых и грубых нарушений прав человека (п. в) ст. 2). Таким лицам предоставляется временный вид на жительство в Венгрии и выдается специальное удостоверение личности. Эта форма защиты была использована в отношении этнических групп боснийцев и косовских албанцев в конце 1990-х годов⁴¹⁴. К настоящему моменту они в большинстве своем осуществили репатриацию или переехали в третьи страны. С 2015 г. жесткая иммиграционная политика, выраженная в возведении пограничной стены на венгерско-сербской границе и усилении санкций за незаконный въезд в Венгрию по отношению к иностранным гражданам, когда даже их транзитное пребывание

⁴¹² СЗ РФ. 3 июня 2002. № 22, ст. 2031.

⁴¹³ Закон Венгрии об убежище № 1997 CXXXIX (с изм. и доп.) приводится по: URL: http://www.nordiclife.org/kratka_spravka_po_stranam/vengriya.html (дата обращения: 10.11.2017).

⁴¹⁴ Лебо Ф. Правовые и социальные условия для лиц, ищущих убежище, и беженцев в Центрально- и Восточно-европейских странах. Копенгаген: Датский Совет по беженцам, 1999. С. 60–61.

здесь значительно усложнено, позволяет ставить вопрос о применимости указанного закона об убежище.

Й.Патроножич относит к числу фундаментальных принципов современного права беженцев (*Refugee Law*) уважение основных прав человека, поиск и пользование убежищем, невысылку, международную защиту и помощь, основанную на гуманности, беспристрастности и нейтральности, единство семей, свободу передвижения, добровольную репатриацию и поиск надлежащих решений международным сообществом⁴¹⁵. На наш взгляд, это слишком широкий поход к конвенционным обязательствам государств, который более нацелен на достижение желаемых результатов реализации правового статуса беженцев, чем на обеспечение механизма правового регулирования. Тем не менее, мы согласны с указанным автором в той части, что государства сотрудничают между собой по поводу разделения бремени приема беженцев и лиц, ищущих убежище, в рамках своих конвенционных обязательств. Принцип разделения бремени (*Burden-Sharing*) может быть включен в число специальных принципов регулирования вынужденной миграции.

Н.Н.Зинченко рассматривает отсутствие защиты государств происхождения лиц, которые спасаются бегством, как достаточный показатель того, что лицо подпадает под определение беженца⁴¹⁶. К содержанию самой защиты, предоставляемой государством, этот автор относит «как внутригосударственную гарантию обеспечения основных прав и свобод человека, так и дипломатическую защиту, включающую выдачу документов гражданам, находящимся за рубежом, а также признание права граждан на возвращение»⁴¹⁷.

Отсутствие защиты гражданина со стороны собственного государства является обязательным элементом понятия «беженец». В то же время его одного недостаточно для признания данного правового статуса. К другим элементам с необходимостью должны быть отнесены: нахождение вне пределов своего государства; обоснованное опасение подвергнуться там преследованию; связь

⁴¹⁵ Patronogic J. Introduction to International Refugee Law. San Remo: IHL, 1996. P. 36.

⁴¹⁶ Зинченко Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики. С. 174.

⁴¹⁷ Там же.

между преследованием и такими признаками, как раса, религия, национальность, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения.

Отсутствие защиты лица со стороны государства гражданства может быть обусловлено объективными факторами. Гражданин иностранного государства на территории государства приема может остаться на какое-то время без консульской защиты, если необходимо установить факт его принадлежности к гражданству и направлен запрос компетентным властям о его наличии (к примеру, вследствие наличия двойного гражданства и конкуренции национальных юрисдикций, из-за потери или изъятия идентификационных документов и т.д.). По тем же причинам консульским учреждениям государства гражданства требуется определенное время, чтобы осуществить возвращение на его территорию лиц, которые не обладают необходимыми документами для въезда. Нужно отличать «запаздывание» защиты своего государства от принципиального отсутствия протекции *de jure* или *de facto* в отношении беженцев.

Подводя итог вышеизложенному, специальные принципы универсального международно-правового регулирования положения беженцев и лиц, ищущих убежище, можно представить как:

- оказание им первичного безопасного приема на территории определенного государства (страны первого убежища) его компетентными властями и участие других государств в разделении бремени такого приема, если речь идет о массовом исходе;
- применение принимающим государством гарантий *non-Refoulement* и проведение процедуры признания таких лиц;
- обеспечение в отношении беженцев и лиц, ищущих убежище, основных прав человека в стране пребывания;
- гарантии единства или воссоединения членов семьи при предоставлении им соответствующего правового статуса;

– сохранение полученного лицом статуса даже в условиях чрезвычайного положения или вооруженного конфликта в государстве приема.

Международное право определяет стандарты обращения с вынужденными мигрантами, устанавливает отдельные элементы понятия «беженец» и соответствующий правовой статус и закрепляет функции и компетенцию межправительственных организаций в этой сфере. Механизм реализации возложен на стороны международных договоров, так как защита вынужденных мигрантов осуществляется согласными на их прием и обустройство государствами. Так, даже признавая важность введения т.н. «нансеновских» паспортов беженцев в период Лиги Наций или единой формы проездного документа для беженцев, созданной УВКБ ООН в качестве приложения к Конвенции 1951 г.⁴¹⁸, международное сообщество воспринимало их как доказательство статуса лица, предназначенное для его приема какой-либо страной на своей территории. Содействие УВКБ ООН национальным правительствам в проведении процедуры признания заявителей беженцами также направлено на обеспечение их правового статуса либо в стране первого убежища, либо при переезде в третью безопасную страну.

Таким образом, не существует абстрактного международно-правового регулирования статуса беженца, без привязки к национальному миграционному законодательству государства приема. Поэтому государства используют возможности международного права по унификации общих процедур и принципов обращения с такими лицами.

Интересен новый подход Генеральной Ассамблеи ООН касательно универсального международно-правового механизма защиты беженцев, который изложен в Приложении I к вышеуказанной Нью-Йоркской Декларации о беженцах и мигрантах⁴¹⁹, принятой на ее 71-й сессии в сентябре 2016 г. В разделе «Долгосрочные решения» указанного Приложения четко прописаны обязанности

⁴¹⁸ Specimen Travel Document. Schedule and Annex to 1951 Convention // Collection of International Instruments concerning Refugees. Geneva: UNHCR, 1988. P. 28–33.

⁴¹⁹ Doc.A/71/L.1. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1&referrer=http://refugeesmigrants.un.org/declaration&Lang=R (дата обращения: 10.11.2017).

государств происхождения/гражданства беженцев, государств приема и третьих стран (пункты 11–14). Первые признают и соблюдают право каждого индивида на выезд и возвращение в свою страну, предоставляют необходимые документы для этого выезда и способствуют социально-экономической реинтеграции возвращающихся граждан. Вторые с учетом собственных возможностей и международно-правовых обязательств обеспечивают законное пребывание на своей территории лиц, ищущих международной защиты в качестве беженцев, и принимают меры по достижению их самообеспеченности, предоставляя основные права человека, такие, как права на образование, медицинскую помощь и услуги, обеспечение средств к существованию и трудоустройство на недискриминационной основе. Третьи рассматривают вопрос о создании или расширении программ переселения по гуманитарным соображениям или с целью воссоединения семей, в том числе программы по временной эвакуации, особенно в ситуации массовых перемещений населения или по отношению к лицам, длительно пребывающим в положении беженцев.

Таким образом, Генеральной Ассамблеей была предпринята попытка сформулировать принцип разделения бремени по приему беженцев и лиц, ищущих убежище, с тем, чтобы дополнить обязанности государства приема по Конвенции 1951 г. комплексом мер, которые исходят от других задействованных в вынужденной миграции государств. Заметим, что содействие со стороны государств происхождения/гражданства беженцев применимо только в условиях отсутствия преследования этих лиц по политическим мотивам, когда выталкивание людей не связано с деятельностью его властей. Это имеет место в ситуации затяжного вооруженного конфликта правительственных сил и оппозиции, когда общая опасность военных действий заставляет граждан покидать территорию своей страны без определенных мотивов преследования. Тогда у межгосударственного сообщества и УВКБ ООН есть возможность настаивать на помощи государства происхождения в репатриации и реинтеграции беженцев. Появляется особая категория беженцев «от войны», у которой при обращении за получением правового статуса отсутствует такой принципиальный

международно-правовой элемент, как наличие преследования и, значит, универсальное определение беженца должно быть расширено с учетом данного обстоятельства.

Еще одним аргументом для дополнения содержания Конвенции 1951 г. и разработки нового универсального (глобального) договора о беженцах является наличие отдельных групп вынужденных мигрантов, которые не могут быть отнесены к правовым категориям «беженец» или «лицо, ищущее убежище». Возвращаясь к особенностям трудовой миграции и современному подходу УВКБ ООН к понятиям «беженец» и «мигрант», можно отметить сложность разграничения выезжающих из своей страны граждан, которые хотели бы улучшить свое социальное положение, и тех, кто спасается бегством от условий крайней бедности и голода. Экстремальные социально-экономические обстоятельства, выталкивающие индивидов, зачастую совпадают с такими событиями, как политически нестабильная обстановка и этнические конфликты. Иногда при проведении процедуры признания статуса лица эти выталкивающие факторы достаточно трудно разделить между собой.

В тексте Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев УВКБ ООН указано, что различие между экономическим мигрантом и беженцем часто нивелируется, так как не всегда ясными являются различия экономических и политических мер в государстве происхождения. К примеру, введение экономически неблагоприятных условий может происходить на основе расовых или политических мотивов, направленных против отдельно избранных групп населения. В Руководстве отмечается: «Там, где экономические меры подрывают экономическое положение определенной части населения (например, лишение права на торговлю, дискриминационное или чрезмерное налогообложение применительно к отдельной этнической или религиозной группе), жертвы этих мер могут под давлением обстоятельств покидать страну, становясь беженцами» (п. 63)⁴²⁰. На наш взгляд, только взаимообусловленность

⁴²⁰ Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженцев). С. 17.

политических и экономических мер, имеющих целью преследование отдельно взятой этнической, языковой, расовой или социальной группы людей, позволяют квалифицировать ее представителей в качестве беженцев.

Другой фактор выталкивания связан с чрезвычайными событиями природного или техногенного происхождения, которые объективно делают невозможным пребывание человека в государстве происхождения. Д.Дж.Булешева предлагает использовать общее понятие «экологическая миграция» для обозначения «вынужденной миграции населения за пределы территории проживания в результате существующей угрозы жизни и здоровью людей вследствие экологических бедствий, природных и техногенных катастроф»⁴²¹. Она отмечает, что «введение такого понятия в научный и практический оборот позволит миграционным службам, общественным и международным организациям четко планировать и прогнозировать свою деятельность в этом направлении» и приводит пример экологической ситуации, требующей правового регулирования. Это восстановление южной части Арала, в процессе которого примерно 500 тыс. человек населения Каракалпакии, не найдя возможности выживания в Узбекистане, вынуждены были мигрировать на территорию Республики Казахстан и Российской Федерации⁴²².

Природные и техногенные обстоятельства могут совокупно влиять на исход населения. Землетрясение и вызванное им цунами, случившиеся в 2011 г. в Японии, привели к техногенной катастрофе на Фукусимской АЭС. Эти события повлияли на процесс внутреннего перемещения граждан Японии из пострадавших районов, и к выезду тех, кто мог это сделать, за ее пределы. Выезд граждан с территории пострадавшего государства объективно выступает видом недобровольного передвижения. В международно-правовом регулировании такие виды вынужденной миграции не предусмотрены. Тем не менее, резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 42/186 «Экологическая перспектива на период до

⁴²¹ Булешева Д.Дж. Экологическая миграция сегодня: проблемы и возможные решения [Электронный ресурс] // Управление персоналом. 2007. № 15. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁴²² Там же.

2000 г. и далее» от 11 декабря 1987 г.⁴²³ было введено понятие новой категории мигрантов в связи с озабоченностью государств исходом людей в ухудшающихся природных условиях. В данной резолюции указано, что в ряде стран «рост народонаселения в сочетании с бедностью, деградацией окружающей среды и неблагоприятной экономической ситуацией привели к серьезному нарушению равновесия между населением и окружающей средой и усилили проблему «экологических беженцев» (п. 6 раздела II).

Эксперты Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) указывают, что вынужденные экологические перемещения людей могут быть как внутригосударственными, так и «межграничными», но, вне зависимости от их характера, «борьба с последствиями медленно развивающихся изменений климата» выступает той областью, где «защита прав граждан остается серьезной проблемой»⁴²⁴.

Российским Федеральным законом «О беженцах» в ч. 2 ст. 2 установлено, что его содержание не может быть распространено на иностранных граждан и лиц без гражданства, которые покинули свое государство по экономическим причинам, вследствие голода, эпидемии либо чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Д.К.Бекашев и Д.В.Иванов, отмечая возрастающую роль УВКБ ООН в сфере предоставления защиты различным категориям вынужденных мигрантов, указывают, что расширенное толкование этого понятия для оказания эффективной помощи предопределило появление такой группы, как «лица, нуждающиеся в международной защите»⁴²⁵. Представляется, что к ней должны быть отнесены и экологические мигранты. Не столь важно, какое именно национальное законодательство будет обеспечивать механизм их защиты в случае внутренней миграции, важно, чтобы оно в принципе существовало. Так, в

⁴²³ Текст резолюции ГА ООН 42/186 от 11 декабря 1987 г «Экологическая перспектива на период до 2000 г. и далее» приводится по: URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/518/76/IMG/NR051876.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10.11.2017).

⁴²⁴ Доклад о глобальных катастрофах, 2012. Внимание на вынужденную миграцию и перемещение населения: краткое изложение. С. 46.

⁴²⁵ Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции. М., 2013. С. 10.

субъектах Российской Федерации сегодня идет процесс совершенствования законодательства о преодолении последствий чрезвычайных ситуаций, и возможно было бы включить в него вопросы регулирования передвижений населения в отдельном регионе по экологическим мотивам.

Основные направления совершенствования универсального механизма международно-правового регулирования вынужденной миграции, по нашему мнению, состоят в следующем:

- Расширение конвенционного определения понятия «беженец», дополнение его четкой формулировкой преследования и включение в список причин, порождающих недобровольный исход, перечня деяний, относящихся к массовым и постоянным нарушениям прав человека, и ситуации военного конфликта. Это предложение в значительной степени опирается на потребности национальной практики государств приема, позицию УВКБ, выраженную в заключениях его Исполкома, и содержание Нью-Йоркской Декларации о беженцах и мигрантах 2016 г., принятой на 71-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

- Установление четкой связи между обязательствами страны приема и возможностями международного сообщества в целом, особенно, когда речь идет о переезде в третье безопасное государство. (К примеру, сегодня государства-члены ЕС заинтересованы в приеме вынужденных мигрантов, прибывающих из Северной Африки и Ближнего Востока, другими странами-участницами Конвенции о статусе беженцев 1951 г.) Лица, претендующие на приобретение статуса беженца, так или иначе должны пройти определенную процедуру признания. Международно-правовые основы реализации статуса беженца могут быть гарантированы только на территории конкретного принимающего государства.

- Закрепление понятия «лицо, ищущее убежище» и соответствующего правового статуса в будущем глобальном договоре о беженцах, который готовится в рамках ООН к 2018 г., с целью использования в качестве альтернативы международно-правовому статусу беженцев. Это ускорило бы

формирование единообразного обращения с такими лицами на национальном уровне.

- Формулирование хотя бы на рекомендательном уровне (в декларации ООН) специальных принципов приема государствами таких групп вынужденных мигрантов, как жертвы природных и техногенных катастроф. К нынешнему моменту их правовое положение остается предметом национального регулирования; международно-правовые основы обращения здесь отсутствуют.

- Формирование определенных международно-правовых механизмов регулирования таких ситуаций, как исход людей из своих стран вследствие социальной нищеты и голода, в принципе не подпадающих под классическое понимание беженца, но требующих реакции межгосударственного сообщества. В этом случае трудно провести четкое различие между добровольной и вынужденной миграцией. Как минимум, можно было бы предложить обеспечить таких лиц статусом временно пребывающих по гуманитарным соображениям.

Переходя к универсальному международно-правовому регулированию добровольной миграции, нужно иметь в виду, что оно подразумевает общий и специальный механизмы. Для первого характерна регламентация правового статуса обычных иностранцев, для второго – регулирование правового положения трудящихся-мигрантов. Оба указанных механизма во многом изначально построены на национальном законодательстве и практике принимающих государств, в отличие от *Refugee Law*, базой для которого послужили конвенционные нормы. Это объясняется тем, что процессы добровольной миграции в большей степени подвержены внутригосударственному регулированию, чем вынужденные перемещения. При осуществлении последних уровень уязвимости мигрантов и опасности неконтролируемого исхода намного выше, что заставляет государства приема активно использовать возможности международно-правовых институтов по защите таких лиц.

Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятая резолюцией 40/144

Генеральной Ассамблеи ООН в 1985 г.⁴²⁶, подтверждает вышесказанное. Ключевой нормой Декларации выступает ст. 5, которая содержит перечень основных прав иностранных граждан в государстве пребывания. В ч. 1 ст. 5 установлено, что иностранцы пользуются такими правами в соответствии с внутренним законодательством страны пребывания и с учетом соответствующих международных обязательств государств. Это означает особый подход к правовому регулированию их статуса: первичной основой является национальный режим, и вторичной выступают нормы международных договоров, в которых участвует государство. К обозначенному комплексу прав относятся:

- право неграждан на жизнь и личную неприкосновенность, запрет их произвольного ареста или содержания;
- право на частную и семейную жизнь и защиту от произвольного вмешательства в них;
- право быть равными с гражданами государства приема перед судом и законом;
- право создавать семью;
- свобода мысли, выражения мнения, совести и религии;
- право сохранять родной язык, культуру и традиции;
- право на перевод денежных средств и доходов за границу.

Помимо этого, ч. 2 и ч. 3 ст. 5 Декларации предусматривают использование иностранцами следующих прав, с соблюдением предусмотренных законодательством страны пребывания ограничений:

- право покидать страну пребывания;
- право участвовать в мирных собраниях;
- право владеть имуществом;
- право свободно передвигаться и выбирать место жительства в границах государства пребывания.

⁴²⁶ Текст Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятая резолюцией 40/144 ГА ООН от 13 декабря 1985 г., приводится по: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/not_nationals_rights.shtml (дата обращения: 10.11.2017).

Наконец, ч. 4 ст. 5 Декларации 1985 г. определяет право на единство и воссоединение семьи иностранного гражданина, при условии его законного пребывания на территории страны приема и с учетом национального законодательства и наличия разрешения на въезд.

Анализируя ст. 5 Декларации 1985 г., нужно отметить тенденцию закрепления указанных норм в той или иной форме в миграционном законодательстве государств. В международном праве идентичные нормы уже установлены в отношении всех индивидов в двух Пактах о правах человека 1966 г. Н.В.Витрук замечает: «Признание прав и свобод человека на международном уровне придало им характер всеобщности, универсальности и обязательности в рамках мирового сообщества. Однако... понимание и осуществление прав человека различается и меняется от эпохи к эпохе, от культуры к культуре, от страны к стране...»⁴²⁷.

Ст. 5 Декларации 1985 г. включает выборочно те права человека, которые формируют основы правового режима пребывания иностранных граждан, совершающих добровольные миграции. Государству пребывания рекомендуется применять указанный комплекс прав и свобод, что вытекает из юридической природы Декларации 1985 г. Как известно, не существует универсального или регионального международного договора о правовом статусе иностранных граждан. Р.Л.Наумова, говоря о правовом регулировании добровольных передвижений, указывает: «Недостаточная разработанность понятий в миграционном праве вызвана тем, что миграция традиционно рассматривалась только на национальном уровне, и использование различных миграционных терминов и понятий варьируется в зависимости от конкретной страны»⁴²⁸. В качестве примера данный автор приводит применяемый в российском законодательстве термин «иностраный работник», который, по ее мнению,

⁴²⁷ Витрук Н.В. Право, демократия и личность в конституционном измерении (история, доктрина и практика): избранные труды (1991–2012 гг.). М., 2012. С. 125.

⁴²⁸ Наумова Р.Л. Труд иностранцев у российского работодателя. М.: Дашков и К, 2009. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

является синонимом международно-правового понятия «трудящийся-мигрант»⁴²⁹.
Наша позиция по сопоставлению этих понятий будет приведена ниже.

По большей части правовой статус иностранных граждан регламентируется конституционным правом каждого принимающего государства. В содержании главы 2 Конституции Российской Федерации 1993 г. «Права и свободы человека и гражданина» права и свободы могут быть условно разделены по своему содержанию на те, которые предоставляются всем лицам, включая иностранных граждан и апатридов, и те, которые гарантированы только собственным гражданам. К первым относятся, в соответствии с международными обязательствами России, вытекающими из Пакта о гражданских и политических правах 1966 г., право на свободу, личную неприкосновенность и защиту частной жизни (ст. 23), на свободу передвижения (ст. 27), на свободу совести, мысли и слова (статьи 28, 29), и другие. Ко вторым, в частности, принадлежат: запрет высылки и выдачи российских граждан иностранному государству (ст. 61), право участвовать в управлении делами государства (ст. 32), право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), право обладать двойным гражданством при наличии соответствующего международного договора Российской Федерации (части 1 и 2 ст. 62). В.Е.Чиркин условно обозначает эти две группы прав как общие права человека и права гражданина и справедливо замечает, что непреодолимой гранью они не отделены, «не всегда между ними можно провести различия, их разделение имеет преимущественно философский, общетеоретический характер. Для обозначения совокупности прав человека и гражданина нередко используются словосочетания «права личности», «права индивида»⁴³⁰.

Права человека традиционно относятся к публично-правовой сфере конституционного права⁴³¹. В.А.Карташкин отмечает: «Подавляющее большинство принципов и норм, относящихся к правам человека, в настоящее

⁴²⁹ Там же.

⁴³⁰ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 6-е изд. М., 2010. С. 61.

⁴³¹ Об этом см.: Шишенина И.В. Права человека в российских конституционных проектах (1990-1993 гг.). М., 2010; Новое в российском и международном праве. На пути к социальному государству: 15-летие Российской Конституции. Вып. X. М.: РГСУ, 2009.

время являются общими как для внутригосударственного, так и для международного права»⁴³².

Содержание Международных пактов о правах человека 1966 г. и Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 г. определяет совокупность прав иностранцев, которыми они пользуются наравне с собственными гражданами государства приема. Набор этих прав в принципе не ограничен и отдается на усмотрение государства. Поэтому правовое регулирование добровольной миграции основано на сочетании международных и конституционно-правовых принципов и норм. На наш взгляд, основным недостатком универсального механизма ее международно-правового регулирования остается отсутствие классификации видов добровольного передвижения индивидов и перечня специальных прав иностранных граждан, выступающих обязательным элементом их юридического статуса и тесно связанных с установлением определенного правового режима.

Как уже отмечалось выше, современное международное право относит к таким специальным правам, закрепленным договором, только право иностранного гражданина на убежище, которое с точки зрения государства происхождения является негативным по своей природе. Л.Н.Галенская расценивает это право как возможность выйти из-под юрисдикции государства происхождения, которая в его законодательстве не предусмотрена⁴³³. Добровольные же виды миграции подразумевают позитивное регулирование прав иностранцев в контексте их отличия от собственных граждан. Декларация ООН 1985 г. выделяет всего три специальных права иностранцев, а именно:

– право на информацию о национальном законодательстве, касающемся их правового положения (ст. 3);

– право не быть необоснованно или незаконно высланными и, соответственно, запрет индивидуальной или коллективной высылки иностранцев

⁴³² Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 22.

⁴³³ Галенская Л.Н. Право убежища: международно-правовые вопросы. С. 61.

по дискриминационным основаниям с территории принимающего государства (ст. 7);

– право на свободу связываться в любое время с консульским учреждением или дипломатическим представительством страны своего гражданства (ст. 10).

Данные права представляют собой международно-правовые стандарты, относящиеся к общему режиму пребывания всех иностранных граждан, въехавших в государство приема. Они не учитывают специфики пребывания отдельных категорий иностранцев. М.В.Лушникова справедливо замечает, что «под международно-правовыми стандартами понимается не только перечень общепризнанных прав и свобод, но и их минимальный уровень (объем), на котором они должны реализовываться. <...> Универсальные (мировые) стандарты трудовых и социально-обеспечительных прав носят обычно общий характер, т.к. они должны быть приемлемы для всех государств независимо от их политической системы, уровня социально-экономического и политического развития»⁴³⁴.

Приоритет собственных интересов принимающих государств обусловил единственный международно-правовой механизм регулирования трудовых форм добровольной миграции. Такие объекты регулирования, как семейное воссоединение, образовательные и экономические миграции, репатриации соотечественников, на универсальном уровне не рассматриваются, что говорит о сложности формирования здесь единых межгосударственных позиций. Государства используют при указанных видах миграции региональные механизмы регулирования и двусторонние международные договоры, на чем мы остановимся ниже, или же национально-правовую регламентацию.

Трудовая миграция является первостепенно значимым предметом современного международно-правового регулирования. Это связано с востребованностью происходящих в мире процессов передвижения трудовых ресурсов и услуг, с интернационализацией современного производства и

⁴³⁴ Лушникова М.В. О единстве (унификации, гармонизации) и дифференциации источников международного трудового права и международного права социального обеспечения // Вестник трудового права и права социального обеспечения: сб. науч. тр. Вып. 4: Международное трудовое право и право социального обеспечения / под ред. А.М.Лушникова, М.В.Лушниковой. Ярославль: ЯрГУ, 2009. С. 54. (Серия «Ярославская юридическая школа начала XXI века»).

накопления капитала. Если право в целом, и международное право, в частности, выступает регулятором общественных и межгосударственных отношений, то вполне объяснимо, что его нормы направлены на приоритетные сферы взаимодействия государств, в данном случае, на трудовую миграцию. И.В.Ивахнюк, занимающаяся исследованием миграционных систем, приходит к выводу о том, что их устойчивость поддерживается существованием миграционных сетей, связывающих государства выезда и въезда⁴³⁵. Она приводит пример сложившихся в США социальных сетей латиноамериканских трудовых мигрантов и китайских диаспор, способствующих созданию национальных анклавов в экономической структуре принимающих стран, которые выступают своеобразными «миграционными мостами» между государствами⁴³⁶.

Представляется, что при наличии обоснованной точки зрения экономической и социологической науки о приоритете трудовой миграции, для международно-правового исследования важен не только сам факт регулирования, но и особенности регламентации статуса трудящихся-мигрантов и проведения различий между их отдельными категориями. На наш взгляд, только детальное нормативно-правовое регулирование в этой области может удовлетворить заинтересованные в привлечении трудящихся-мигрантов государства. Наличие у лица статуса обычного иностранного гражданина в стране пребывания для такого международно-правового регулирования недостаточно. Требуется дополнительный перечень прав, свобод и обязанностей, связанный со спецификой трудовых передвижений людей. Р.Ш.Давлетгильдеев обращает внимание также на такие тенденции международно-правового регулирования трудовой миграции, как его гуманизация с точки зрения смещения акцентов на аспекты развития и защиты комплекса прав трудящихся-мигрантов и отражение в содержании международно-правовых актов «базовых правил формирования международного регионального рынка труда», что, по мнению автора, связано с интеграционными началами⁴³⁷. Представляется, что

⁴³⁵ Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика. М., 2008. С. 49.

⁴³⁶ Там же. С. 50.

⁴³⁷ Давлетгильдеев Р.Ш. Международно-правовое сотрудничество государств-участников Содружества Независимых Государств в области трудовой миграции на современном этапе // Международное право: вызовы современности / отв. ред. А.И.Абдуллин, Л.Х.Мингазов, Г.Р.Шайхутдинова. Казань: Казанский ун-т, 2013. С. 36.

наличие интеграционных основ сегодня очевидно и в универсальном международно-правовом регулировании, которое обеспечивает, в том числе, единые стандарты трудовой и социальной защиты граждан государств приема и трудящихся-мигрантов (Конвенции МОТ).

Как уже отмечалось, в этой области имеет место сочетание международно-правового и национального регулирования, с явным преобладанием последнего. Л.В.Андриченко, изучая правовую практику Российской Федерации в сфере трудовой миграции, замечает, что «необходимо стремиться перевести общее регулирование миграционных процессов и статуса мигрантов преимущественно на законодательный уровень, так как данные вопросы касаются непосредственно регулирования прав и свобод человека и гражданина»⁴³⁸. Данным автором также высказана мысль о том, что соответствующая регламентация в федеральном законодательстве должна быть здесь представлена в большей степени, чем подзаконное нормотворчество⁴³⁹. На наш взгляд, первые шаги к этому уже сделаны посредством внесения в миграционное законодательство и Трудовой кодекс Российской Федерации вышеуказанных дополнений и изменений по процедуре получения патентов и регулированию труда иностранных работников. Для законодателя было бы логичным принятие российского миграционного кодекса, в содержании которого может быть предусмотрено правовое регулирование визового и безвизового въезда, пребывания, обустройства, трудовой деятельности, профессионального переобучения, языковых требований, социального обеспечения и, наконец, выезда мигрантов.

Универсальные нормы, закрепленные Конвенцией ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., выступают элементом общего механизма регулирования трудовой миграции. Они позволяют:

– обеспечить дифференцированный подход к правам трудящихся-мигрантов как совокупности отдельных прав человека и специального режима пребывания

⁴³⁸ Андриченко Л.В. Развитие миграционного законодательства как фактор обеспечения мира и устойчивого развития в Российской Федерации (общие тенденции). С. 473.

⁴³⁹ Там же.

этих лиц (части III и IV);

– произвести классификацию трудовых мигрантов с учетом особенностей их правового положения (ст. 2 и ч. V);

– способствовать активному сотрудничеству заинтересованных государств в сфере создания достойных и законных условий трудовых перемещений (ч. VI).

Этим содержание Конвенции ООН 1990 г. отличается от Конвенции о статусе беженцев 1951 г., устанавливающей лишь отдельные гарантии реализации статуса таких лиц. Конвенция 1990 г. вводит принцип недискриминации в отношении прав трудящихся-мигрантов (ст. 7) и придает их семьям единый с ними статус, предполагающего определенные права и свободы в стране пребывания. Принцип единства (воссоединения) семей имеет здесь прочную правовую основу. К членам семей отнесены лица, состоящие в браке с трудящимися-мигрантами или приравненные к ним, дети, которые находятся на их иждивении, и другие лица, признаваемые членами семей (ст. 4). Ч. 1 ст. 44 Конвенции 1990 г. устанавливает специальный принцип воссоединения членов семей: «Государства-участники, признавая, что семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства, принимают надлежащие меры для обеспечения защиты единства семей трудящихся-мигрантов».

В ст. 70 Конвенции 1990 г. принцип недискриминации закреплен таким образом: «Государства-участники принимают меры не менее благоприятные, чем те, которые применяются к собственным гражданам, для обеспечения того, чтобы условия труда и жизни трудящихся-мигрантов и членов их семей, имеющих постоянный статус, соответствовали нормам пригодности, техники безопасности, охраны здоровья и принципам человеческого достоинства». Указанная норма устанавливает четыре приоритетные области защиты трудящихся-мигрантов, а именно: 1) социальное обеспечение и стандарты нормальной жизнедеятельности; 2) профессиональные права; 3) право на здравоохранение, как превентивное (при въезде), так и действующее на протяжении всего пребывания; 4) общие права и свободы человека. Наконец, подобно Конвенции о статусе беженцев 1951 г.,

Конвенция 1990 г. устанавливает право трудящихся-мигранта и членов их семей на признание правосубъектности (ст. 24).

Н.Л.Лютов и П.Е.Морозов предлагают в качестве одной из условных классификаций разделение международно-правовых актов о труде на акты ООН, МОТ и региональных организаций⁴⁴⁰. Л.Н.Анисимов дополняет данную классификацию рекомендациями Международной конференции труда (МКТ), которые играют значительную роль в регулировании трудовых правоотношений, отмечая, что «во многих случаях государства-члены МОТ не выражают готовность создать новые международно-правовые акты в сфере труда, в таких случаях разработанный в рамках этой организации акт приобретает форму рекомендации»⁴⁴¹. Как известно, в рамках МОТ предусмотрена специальная процедура, когда при получении простого квалифицированного большинства голосов за текст конвенции, МКТ может решить вопрос о ее редакционной переработке в форму рекомендации на той же сессии. Это значительно упрощает порядок принятия рекомендаций МОТ и позволяет государствам-участникам эффективно применять их как дополнительный источник международно-правового регулирования.

Процесс активного нормотворчества в области международных трудовых стандартов является характерным для деятельности МОТ и предопределяется принципом трехстороннего партнерства, при котором принятие решений в ее рамках основано на солидарном мнении правительств, работодателей и профсоюзов. М.О.Буянова понимает под международно-правовым регулированием трудовых отношений «установленную международным актом и ратифицированную государством систему стандартов регулирования труда, оказывающую влияние на национальное трудовое законодательство»⁴⁴².

⁴⁴⁰ Лютов Н.Л., Морозов П.Е. Международное трудовое право [Электронный ресурс]: учеб. пособие / под науч. ред. К.Н.Гусова. М.: Проспект, 2011. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁴⁴¹ Анисимов Л.Н. Компетенция и нормотворческая функция международной организации труда (к вопросу о ратификации Россией Конвенции МОТ об оплачиваемых отпусках) [Электронный ресурс] // Вопросы трудового права. 2010. № 9. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁴⁴² Буянова М.О. Трудовое право России [Электронный ресурс]: учебник. М.: Проспект, 2011. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

Для современного международного права характерна регламентация статуса трудящихся-мигрантов в связи с их профессиональными правами и свободами и в контексте предоставления им определенного режима в сфере занятости. Все остальные моменты правового статуса носят сопутствующий характер. В то же время миграционное регулирование подразумевает оформление въезда и пребывания иностранных работников и их права на осуществление трудовой деятельности, что говорит о комбинированной форме международно-правовой регламентации статуса трудящихся-мигрантов на универсальном уровне. Специальные принципы международно-правового регулирования трудовых отношений, в соответствии с Декларацией МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, принятой 19 июня 1998 г.⁴⁴³, включают, в том числе:

- свободу вступать в профсоюзы и вести коллективные переговоры;
- упразднение всех форм принудительной занятости;
- борьбу с дискриминацией в области труда и занятий.

Вышеуказанные принципы легли в основу реализации профессиональных прав трудящихся-мигрантов в стране приема. Система контроля за исполнением норм Конвенций МОТ возложена на Административный Совет этого специализированного учреждения как на исполнительный орган, который обладает полномочиями по оценке имплементации их норм в национальном законодательстве и практике государств-участников. Что касается Международного бюро труда (МБТ), выполняющего функции секретариата, то, в соответствии со ст. 10 Устава МОТ⁴⁴⁴, оно изучает ситуацию с состоянием трудовых отношений, предоставляет такую информацию МКТ и оказывает помощь государствам-участникам в разработке национального трудового законодательства.

Содержание Конвенции МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 г. и

⁴⁴³ Российская газета. 1998. 16 дек.

⁴⁴⁴ Constitution of International Labour Organisation established in 1919, modified by the amendmends of 1922, 1946, 1953, 1962 and 1972 // Constitution of International Labour Organisation and selected texts. Geneva: ILO, 2010. P. 5–24.

Конвенции МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г., по сути, заложили основу Конвенции ООН 1990 г. Так, в Конвенции № 97 принцип недискриминации и применения национального режима для трудящихся-мигрантов установлен в сфере заработной платы, принадлежности к профсоюзам, жилищного и социального обеспечения, удержания налогов и сборов и осуществления судопроизводства (ст. 6). Совместные права мигрантов и членов их семей определены в области медицинского обслуживания во время отъезда, пребывания в дороге и после въезда в государство приема (ст. 5) и в обеспечении постоянного пребывания с гарантией от произвольной высылки (ч. 1 ст. 8 Конвенции № 97).

Конвенция МОТ № 143 имеет целью пресечение «тайного миграционного движения и незаконного найма мигрантов» и деятельности организаторов такого передвижения мигрантов, ищущих работу, вне зависимости от того, идет ли речь о транзите или пребывании, а также нанимателей нелегально пребывающих мигрантов (ст. 3). Она весьма ограниченно определяет принцип равного обращения, призывая государства-участников гарантировать равенство обращения в отношении условий труда для всех трудящимся-мигрантов, исполняющим одинаковую работу, вне зависимости от условий их занятости (п. g) ст. 12).

Таким образом, недискриминация проявляется только по отношению к различным правовым формам занятости трудящихся-мигрантов. Международно-правовые нормы об использовании национального режима в отношении трудящихся-мигрантов в Конвенции МОТ № 143 отсутствуют. Единственным исключением является право на равенство с местным населением по гарантиям занятости, предложения другой работы или временной работы при безработице и переподготовке (ч. 2 ст. 8).

Ч. 1 ст. 13 Конвенции устанавливает принцип единства семей, определяя его как принятие участниками необходимых мер и взаимное сотрудничество с целью содействовать воссоединению семей трудящихся-мигрантов, находящихся в

государстве приема на законных основаниях. К членам семьи относятся супруги, находящиеся на иждивении детей и родителей трудящихся мигрантов (ч. 2 ст. 13 Конвенции МОТ № 143).

Ограниченное международно-правовое регулирование, предлагаемое Конвенциями МОТ, объясняется тем, что уставной задачей МОТ выступает защита интересов трудящихся, в первую очередь, и мигрантов, как части данной группы, уже во вторую. Нужно принять во внимание и то, что Конвенции МОТ не предусматривают какого-либо дополнительного контрольного международно-правового механизма для мониторинга их выполнения государствами-участниками. Предполагается, что для этого достаточно самой структуры МОТ. Оценивая современное состояние контрольных процедур МОТ как сложное и малоэффективное, Н.Л.Лютов предлагает принять такие изменения в Устав МОТ, которые закрепят статус его контрольных органов и выстроят прозрачную «процедуру контроля за отчетами государств и рассмотрения жалоб», а также обеспечат «более жесткое отношение со стороны МОТ к соблюдению государствами-членами своих обязательств»⁴⁴⁵. Данный автор выдвигает, в частности, ряд предложений, связанных с целенаправленной контрольной деятельностью Комитета МКТ по применению конвенций и рекомендаций МОТ.

На наш взгляд, международно-правовые обязательства в области прав человека, в частности прав трудящихся-мигрантов, должны найти формы имплементации в национальном законодательстве государств-участников. Государствами-участниками могут быть созданы и соответствующие контрольные механизмы. Международно-правовое регулирование, воплощенное в Конвенциях МОТ, имеет целью закрепление универсальных стандартов приема и обращения с трудящимися-мигрантами, к примеру, тех прав и свобод, в которых они полностью уравниены с собственными гражданами принимающей стороны. В связи с этим, контрольные специальные функции здесь вряд ли будут оговорены.

Как уже отмечалось, многие стандарты МОТ, принятые в отношении трудящихся-мигрантов, носят рекомендательный характер, несмотря на то, что

⁴⁴⁵ Лютов Н.Л. Эффективность норм международного трудового права: монография. М., 2014. С. 269.

они направлены на обеспечение профессиональных прав указанной категории в стране приема. Комплекс таких норм представлен, в частности:

- Рекомендацией МОТ от 1 июля 1949 г. № 86 о рабочих-мигрантах⁴⁴⁶;
- Рекомендацией МОТ от 22 июня 1955 г. № 100 о защите рабочих-мигрантов в слаборазвитых странах и территориях⁴⁴⁷;
- Рекомендацией МОТ от 24 июня 1975 г. № 151 о рабочих-мигрантах⁴⁴⁸.

Рекомендация от 1 июля 1949 г. № 86 о рабочих-мигрантах содержит два принципиальных положения: о бесплатном информационном обслуживании этих лиц и о возможности пользоваться национальным режимом в области труда. Первое имеет место в ч. 2 ст. 5, устанавливающей, что «обслуживание должно включать советы мигрантам и членам их семей на их родном или, по крайней мере, на понятном им языке или наречии относительно эмиграции, иммиграции, условий труда и жизни, включая санитарные условия места их назначения, относительно их возвращения на родину или в страну эмиграции и, вообще говоря, относительно любого вопроса, интересующего их как мигрантов». Второе положение закреплено в ч. 1 ст. 16 таким образом: «Рабочие-мигранты, получившие разрешение поселиться на какой-либо территории, и члены их семьи, получившие разрешение сопровождать их или присоединиться к ним, должны, по возможности, пользоваться правом работать по найму наравне с гражданами страны». Ст. 20 Рекомендации № 86 гарантирует, что сохранившие свое гражданство рабочие-мигранты или члены их семей, вернувшиеся на родину, имеют в своем государстве право на любые находящиеся в силе виды помощи неимущим и безработным.

К Рекомендации МОТ № 86 прилагается Типовой договор о временной и постоянной миграции рабочих, включая миграцию беженцев и перемещенных лиц, который во многом объясняет ее содержание. Как уже отмечалось, послевоенная миграция 1940–1950 гг. была обусловлена большим числом

⁴⁴⁶ Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. Т. I: 1919–1956. С. 982–999.

⁴⁴⁷ Там же. С. 1124–1138.

⁴⁴⁸ Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. Т. II: 1957–1990. С. 1787–1798.

находившихся в Европе беженцев и перемещенных лиц, которые, в связи с политическим преследованием на родине и/или трудными экономическими условиями, планировали выехать на временное или постоянное место жительства в благополучные заокеанские страны⁴⁴⁹. Для таких лиц переселение было основной целью, и трудоустройство носило вторичный характер. Либерализация национального иммиграционного законодательства США и Австралии в послевоенный период связана именно с этими явлениями. Поэтому в Рекомендации МОТ № 86 наблюдается смешение правового статуса трудящихся-мигрантов со специальным статусом беженца или перемещенного лица, для которых сам выезд в иностранное государство являлся несомненно более значимым, чем трудоустройство.

Все указанные выше причины предопределили рекомендательный характер данного акта. Государства-участники МОТ не были готовы придать обязательную силу нормам, регулирующим предоставление национального режима в сфере труда иностранных работников. Напомним, что в 1951 г. была принята Конвенция ООН о статусе беженцев, заложившая универсальные международно-правовые основы статуса этих лиц. В свою очередь, Конвенция МОТ 1949 г № 97 впервые установила международно-правовые основы регламентации статуса трудящихся-мигрантов. Содержание двух указанных договоров позволило государствам-участникам проводить точное различие вынужденных и добровольных мигрантов.

Рекомендация МОТ от 22 июня 1955 г. № 100 о защите работников-мигрантов в слаборазвитых странах и территориях определяет в качестве последних государства с переходным от натурального к промышленному типу экономики, территории существовавших тогда колоний и самоуправляемые территории. Их освоение представляло определенный интерес к тому моменту, когда экономически сильные государства уже были насыщены трудовой миграцией, но хотели бы сохранить ее ресурсы, направив их в подконтрольные страны и территории. Ст. 5 Рекомендации № 100 имеет целью устранение всякой

⁴⁴⁹ Подробно об этом см.: Пилинский Я.Н. Указ соч. С. 98–100; Потапов В.И. Указ. соч.; Grahl-Madsen A. The status of refugees in international law. Vol. II. Leyden, 1972.

дискриминации в отношении работников-мигрантов. Ст. 38 устанавливает, что «за исключением случаев, подпадающих под законодательство страны об иммиграции и специальные законы о принятии иностранцев на государственную службу, должны рассматриваться как противоречащие общественному порядку все преграды, которые лишают какую-либо часть населения, включая работников-мигрантов, доступа к некоторым работам или профессиям или ограничивают ей доступ к ним по признаку иностранного происхождения, расы, цвета кожи, вероисповедания, племенной принадлежности или принадлежности к профсоюзам, причем должен быть принят принцип упразднения таких преград».

Согласно данному положению, 1) трудящиеся-мигранты рассматриваются как часть местного населения; 2) им гарантируется предоставление национального режима в сфере доступа к профессиональной занятости. Развитие несамостоятельных территорий связывалось международным сообществом с их заселением высокопрофессиональными иностранными работниками и намерением тесно интегрировать таких лиц в местное сообщество. Так, Рекомендацией МОТ № 100 обеспечены даже такие условия для их благоприятного пребывания, как период акклиматизации перед началом работы (ст. 9) и свобода действий по отмене или отсрочке своей репатриации в зависимости от намерений трудящихся-мигрантов (ст. 13). Общая политика государств-членов МОТ сводилась к тому, чтобы обеспечить работникам-мигрантам такие же благоприятные условия жизни и работы, как те, которые обеспечиваются законом или практикой для всех других лиц, занятых на такой же работе (ст. 20). Таким образом, Рекомендация МОТ № 100 по существу заложила начальные международно-правовые основы обращения с трудящимися-мигрантами и сферы уравнивания их в правах с собственными гражданами государств-участников.

Рекомендация МОТ от 24 июня 1975 г. № 151 о работниках-мигрантах содержит развернутое изложение принципов равного обращения, воссоединения семей и осуществления социальной и медицинской поддержки трудящихся-мигрантов. Руководящим принципом для государств стало положение ст. 1

Рекомендации № 151 о том, что «политика миграции должна быть основана на экономических и социальных потребностях как стран, поставляющих рабочую силу, так и стран, предоставляющих работу; она должна учитывать не только краткосрочные потребности в рабочей силе и ресурсы рабочей силы, но также долгосрочные социальные и экономические последствия миграции как для мигрантов, так и для соответствующих стран». Стоит отметить, что ни один действующий международно-правовой акт не содержит такой точной формулировки соотношения прав индивида и прав государств в области трудовой миграции, как данная рекомендация.

Рекомендация № 151 предполагает двоякий подход к принципу равенства возможностей и обращения. Во-первых, она устанавливает перечень прав и свобод трудящихся-мигрантов, где они уравниваются с собственными гражданами страны пребывания. К этому перечню отнесены: доступ к службам профориентации и занятости, работе по собственному выбору и продвижению в ней, гарантии при безработице, равное вознаграждение за труд, одинаковые условия труда, право на членство в профсоюзах и любых формах кооператива, обеспечение жилищных условий, социальных услуг, здравоохранения и образования (ст. 2 Рекомендации № 151). Во-вторых, специальные права трудящихся-мигрантов представлены доступом к информации на родном языке об условиях труда и пребывания; обучением или улучшением знания языка принимающей страны; сохранением национальной самобытности и культурных связей; особой подготовкой к миграции; правом на обжалование административных актов; правом на географическую подвижность в поисках работы и постоянное проживание; признанием соответствующих квалификационных дипломов и удостоверений (статьи 5–7). Кроме того, для трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом применяется принцип равенства обращения в области вознаграждения, социального обеспечения и других пособий, а также членства в профсоюзах и профсоюзных прав (ч. 3 ст. 8 Рекомендации № 151).

Следуя принципу единства/воссоединения семей, Рекомендация МОТ № 151 оговаривает, что в случае, когда оно невозможно в полном объеме, у трудящихся-мигрантов возникают дополнительные преимущества. К ним относится право посетить государство проживания семьи в течение ежегодного оплачиваемого отпуска либо право на приезд семьи на время, не меньшее, чем продолжительность этого отпуска (ст. 17). Наконец, трудящиеся-мигранты и их семьи пользуются услугами социальных служб и имеют к ним доступ на тех же условиях, что граждане государства, предоставляющего работу (ст. 23). Более того, социальная политика этой страны «должна учитывать необходимость распределения социальных затрат на миграцию возможно более широко и равномерно среди всех слоев общества страны, предоставляющей работу, и в особенности на тех, кто получает наибольшую прибыль от труда мигрантов» (ст. 11).

Таким образом, Рекомендация МОТ № 151 по своему содержанию представляет собой определенную модель организации трудовой миграции с четко регламентированным правовым статусом прибывающих лиц. По сути, она идет в этом направлении дальше норм, установленных в Конвенции МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г. Для Рекомендации характерно разделение прав на общие и специальные, особые преимущества в сфере единства семей трудящихся-мигрантов и предоставление незаконно пребывающим лицам возможности получить оплату своей занятости.

Подводя итоги анализу международно-правового регулирования трудовой миграции актами МОТ, нужно отметить следующее:

- указанные нормативно-правовые акты дополняют Конвенцию ООН 1990 г. о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;
- они определяют правовые механизмы набора, переезда и трудовой деятельности мигрантов в стране приема, в контексте действующих международно-правовых стандартов труда;

– рекомендации МОТ, будучи декларативными по своей правовой природе, предлагают государствам-членам МОТ определенные правила реализации профессиональных и сопутствующих прав трудящихся-мигрантов и готовят таким образом основу для включения таких норм в международные договоры. Благоприятным условием для этого является использование рекомендаций в национальной практике заинтересованных в трудовой миграции стран.

Специальные принципы международно-правового регулирования трудовой миграции могут быть представлены как: 1) равное обращение и недискриминация; 2) применение национального режима в области труда и основных прав и свобод человека; 3) свобода передвижения по территории принимающего государства с целью трудоустройства; 4) гарантии постоянного проживания при занятости; 5) единство/воссоединение членов семей трудящихся-мигрантов; 6) запрет групповой и/или необоснованной высылки из государства приема.

В вышеуказанных международно-правовых актах в разной степени выражено обязательство принимающих государств обеспечить законность пребывания таких лиц. Говоря в целом о предмете отрасли международного трудового права, Н.Л.Лютов замечает, что им являются «отношения между государствами и/или международными организациями по поводу регулирования отношений в сфере труда внутри государств. То есть та или иная конвенция МОТ, ратифицированная каким-либо государством, по умолчанию, не регулирует тот или иной вид отношений, связанных с трудом, в данном государстве, а устанавливает обязанности государства урегулировать эти отношения определенным образом в своем национальном законодательстве»⁴⁵⁰.

В этом контексте конвенции и рекомендации МОТ обеспечивают более гибкий подход, нежели Конвенция ООН о защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., которая налагает на государства-участников обязанность принять надлежащие меры, чтобы не допустить сохранения незаконного положения трудящихся-мигрантов, оставляя на их усмотрение упорядочение

⁴⁵⁰ Лютов Н.Л. Указ. соч. С. 10–11.

этого положения (ст. 69). В случае если правовой статус таких трудящихся-мигрантов не будет оформлен, они перейдут в категорию незаконно пребывающих иностранных граждан, к которой государством применяются соответствующие административно-правовые меры.

Ч. 2 ст. 68 Конвенции 1990 г. предусматривает, даже в условиях применения санкций к нанимателям, реализацию прав трудящихся-мигрантов, вытекающих из самого факта найма. Вопрос состоит в том, будет ли незаконно находящимся мигрантам обеспечен доступ к защите их профессиональных прав. По нашему мнению, при принятии властями решения о высылке иностранные граждане вряд ли имеют возможность добиться оплаты незаконного труда или претендовать на выходные пособия.

Представляется, что нужно продолжить формирование дополнительного международно-правового механизма защиты, с учетом потребностей этой уязвимой группы трудящихся-мигрантов. Представляется логичным создание отдельного международного договора (конвенции МОТ) об оказании содействия трудящимся-мигрантам с неурегулированным правовым статусом. Учитывая огромную составляющую незаконной трудовой миграции, стоит ускорить разработку проекта подобного договора, который предупреждал бы и нелегальный ввоз мигрантов, и торговлю людьми, и принудительный труд одновременно. Так, молдавские эксперты указывают, что каждый третий трудоспособный гражданин их страны вовлечен в трудовую миграцию, и, хотя основная часть мигрантов «проникает в страны-реципиенты легально», но находится там и занимается трудовой деятельностью незаконно⁴⁵¹. По оценкам специалистов, более 70% трудовых мигрантов, являющихся гражданами Таджикистана, становятся жертвами торговли людьми⁴⁵².

Существуют особые международно-правовые механизмы борьбы с торговлей людьми, которые мы рассмотрим в контексте регулирования миграции

⁴⁵¹ Мошняга В. Миграции в Республике Молдова в трансформационном контексте // Постсоветские трансформации: отражение в миграциях. М., 2009. С. 198–199.

⁴⁵² Особенности предотвращения и расследования преступлений, связанных с торговлей людьми: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2011. С. 41.

в параграфе 3.1. Здесь же стоит подробнее остановиться на возможностях легализации трудящихся-мигрантов в принимающем государстве. Проблема обеспечения основных прав человека и профессиональных прав незаконно пребывающих трудящихся-мигрантов продолжает оставаться крайне сложной. Универсальное сотрудничество государств направлено на криминализацию преступных деяний торговли людьми и борьбу с организованными группами, для которых мигранты являются источником теневых доходов. Незаконный труд мигрантов при этом в расчет не принимается. Сохраняется высокий уровень дискриминации трудящихся-мигрантов с неурегулированным правовым статусом, которые, прежде всего, остаются лишенными таких профессиональных прав, как справедливая оплата и нормальные условия труда.

Сегодня лишь некоторые государства, принимающие трудовую миграцию, создают программы легализации. Примером может быть действующая в Аргентине программа регуляризации незаконно пребывающих мигрантов из стран-участниц МЕРКОСУР, проведение которой возложено на территориальные иммиграционные службы под общим руководством министерства внутренних дел. Что касается государств-членов ЕС, то к настоящему моменту они не стремятся к легализации трудовых мигрантов, но некоторые из них инициировали такие программы в 1990-е – начале 2000-х годов. Так, начиная с 1998 г. правительство Греции провело три этапа программы легализации трудовых мигрантов, представленных в основном выходцами из Албании. В 2005 г. в Греции был принят Закон 3386 об иммиграции, который заложил правовую основу для реализации таких программ и был дополнен в 2007 г. Законом об определении вопросов миграционной политики. (В апреле 2014 г. правительство Греции опубликовало новый Кодекс иммиграции и социальной интеграции (закон 4251/2014), который уже не предусматривает легализации для незаконно пребывающих мигрантов и точно соответствует директивам ЕС, действующим в сфере внешней миграции⁴⁵³.) Схожие кампании по легализации для трудящихся-

⁴⁵³ Law N 4251/2014 by 1 April 2014 enacting the Code of Immigration and Social Integration, Greece. URL: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=100567 (Date of access: 10 November 2017).

мигрантов из Бразилии и Украины были инициированы правительством Португалии. Специальным постановлением Правительства Португалии № 67/2004, принятым в марте 2004 г., была создана национальная база данных для регистрации детей незаконных мигрантов с тем, чтобы обеспечить их доступ к медицинским услугам и образованию⁴⁵⁴.

Процесс легализации трудовых мигрантов организуется в основном теми государствами, которые испытывают значительные социально-экономические трудности и готовы дальше использовать их занятость на законной основе при условии прохождения специальных процедур (восстановление права иметь вид на жительство или возобновление действия разрешения на работу). Как правило, ключевым моментом государственных программ легализации является разрешение властей на последующее пребывание и на трудовую деятельность в отношении тех мигрантов, которые выполнили установленные требования.

В современных условиях определенные преференции отданы высококвалифицированным иностранным специалистам при оформлении их занятости и постоянного проживания. Права этой категории по многим показателям (получение вида на жительство, ускоренное воссоединение семьи, дополнительный пакет профессиональных стимулов, возможности продления трудового договора, социальные льготы, помощь в языковой переподготовке) расширены по сравнению с правами сезонных или низкоквалифицированных иностранных работников. Комментируя социальные последствия использования труда мигрантов из африканских стран во Франции, А.Г.Вишневский замечает, что «поскольку непритязательные поначалу мигранты из бедной части мира нужны и выгодны более богатым странам, то их давно там используют, но особенно не заботятся об их интеграции, о включении на равных в принимающий социум»⁴⁵⁵. Представляется, что подобная политика во многом определяется опасениями государств приема по поводу приобретения миграцией «бедных»

⁴⁵⁴ Законодательство и политика в области интеграции иммигрантов. М., 2011. С. 17–18, 42–43, 102–105.

⁴⁵⁵ Вишневский А.Г. Россия перед демографическим выбором: выступления и интервью. М., 2007. С. 229.

безвозвратной тенденции. Напомним, что универсальный механизм международно-правового регулирования не предполагает классификации трудящихся-мигрантов на высокопрофессиональную и низкоквалифицированную группы. Поэтому не существует правовых оснований для критики позиции государств, предлагающих первым значительные преимущества в трудоустройстве и пребывании. Принцип равного обращения для различных групп трудящихся-мигрантов, установленный указанными международно-правовыми актами МОТ, здесь неприменим.

Представляется, что разделение трудящихся-мигрантов на такие категории, как высококвалифицированные специалисты и низкоквалифицированные работники, рано или поздно найдет свое выражение в универсальных международных договорах. Уже сейчас существующие на национальном уровне принципиальные различия в привлечении этих категорий работников предполагают и условное деление принимающих государств в зависимости от их миграционных приоритетов. Так, ЮАР, США, Южная Корея, Франция, Бельгия, Китай, Нидерланды, Канада, Финляндия, Япония сделали свой выбор в пользу трудовой миграции высокого профессионального уровня. Португалия, Италия, Испания, Аргентина, Чехия продолжают принимать, учитывая условия внутреннего трудового рынка, трудящихся-мигрантов рабочих специальностей.

В Докладе Глобальной комиссии по международной миграции 2005 г. подчеркивалось, что «высокопрофессиональный персонал вносит важный вклад в корпоративную конкурентоспособность и в расширение мировой экономики, и поэтому существует необходимость содействовать мобильности подобных людей»⁴⁵⁶. В то же время Комиссия отметила, что «некоторые развитые страны решают проблему своей потребности в дополнительной (особенно дешевой и покладистой) рабочей силе, которую можно использовать на работах, не привлекающих местное население, закрывая глаза на наем мигрантов с незаконным статусом»⁴⁵⁷. В статистике, представленной ООН за 2015 г.,

⁴⁵⁶ Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности: доклад Глобальной комиссии по международной миграции. С. 20.

⁴⁵⁷ Там же. С. 17.

наблюдается устойчивая ситуация выезда большей части добровольных мигрантов в количестве 157 млн человек из стран со средним уровнем доходов в государства с высоким достатком, с дальнейшим проживанием там⁴⁵⁸. Это означает, что международная трудовая миграция сегодня тесно связана с экономическими мотивами переезда в высокоразвитые страны и что первоначальное трудоустройство мигрантов воспринимается ими как начальная ступень постоянного обустройства, которое, скорее всего, не будет определяться принципом возвратности.

Вышеуказанные мировые тенденции определяют формы добровольной миграции. Несмотря на заинтересованность государств приема в дополнении содержания Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. указанными новациями и в создании глобального договора о мигрантах к 2018 г., сложно прогнозировать, как будут согласованы их позиции. Проявившаяся на внутригосударственном уровне тенденция различной правовой регламентации статуса высококвалифицированных иностранных специалистов и работников низкого уровня квалификации требует своего международно-правового закрепления. Представляется, что постоянный вид на жительство и упрощенные условия трудоустройства будут установлены для первой указанной категории, и разрешение на временное пребывание и минимальный набор прав и свобод человека – для второй.

Другим, не менее важным с международно-правовой точки зрения, является вопрос об интеграции временных и сезонных трудящихся-мигрантов в государстве приема. Если высокопрофессиональные иностранные работники уже при въезде обладают рядом бесспорных преимуществ, то по отношению ко второй категории должны быть, как минимум, применены нормы общей международно-правовой защиты трудящихся-мигрантов. Поскольку данное регулирование на универсальном уровне присутствует в полном объеме, нужно требовать его соблюдения государствами-участниками. Существование в системе ООН такого договорного контрольного органа, как Комитет по делам

⁴⁵⁸ International Migration Report, 2015. P. 1.

трудящихся-мигрантов, состоящего из независимых экспертов, дает возможность добиваться исполнения норм Конвенции 1990 г. посредством предоставления докладов государств-участников. Кроме того, Комитет обладает компетенцией представлять государствам-участникам указанной Конвенции замечания общего порядка, касающихся вопросов применения ее содержания. Так, в августе 2013 г. Комитет распространил Замечание общего порядка № 2⁴⁵⁹, которое относится к правам трудящихся-мигрантов, не обладающих постоянным статусом, и членов их семей. Пункты 18–20 Замечания построены на толковании в качестве базового принципа обращения государств с трудящимися-мигрантами принципа недискриминации, который должен применяться в отношении незаконно пребывающих мигрантов как основа равенства без различий, обусловленных гражданством или миграционным статусом.

Заметим, что сегодня вопрос уравнивания в правах законно и незаконно пребывающих трудящихся-мигрантов для государств не является первостепенным. Принцип равных возможностей всех трудящихся-мигрантов, закрепленный в Конвенции 1990 г., ими не разделяется. Намного важнее осуществление принципа равного отношения ко всем работникам, вне зависимости от их гражданства, расы, национальности, вероисповедания и иных признаков. Изначально, как было отмечено, указанный принцип является основой универсального международного сотрудничества в области трудовой миграции. К настоящему моменту он получил закрепление в конституционном, трудовом и социальном законодательстве государств приема как условие недискриминационного обращения с иностранными гражданами и лицами без гражданства. Таким образом, имеет место объединение нескольких специальных принципов регулирования трудовой миграции в один, достаточно широкий по своему содержанию.

Существенным предметом для имплементации указанных международно-правовых актов МОТ выступают гарантии предоставления национального режима

⁴⁵⁹ Замечание общего порядка № 2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей. Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Doc. CMW/C/GC/2. 28 August 2013. URL: <http://publickomitet.ru/un/Resources/4/ch7/GC2.pdf> (дата обращения: 10.11.2017).

в сфере труда, занятости и сопутствующих социально-экономических прав. Так, Закон о трудоустройстве иностранных граждан в Республике Корея 2008 г. определяет, что их занятость регламентируется национальным трудовым законодательством, включая подзаконные акты. Закон Франции о равных возможностях 2007 г. предусматривает ряд антидискриминационных мер в пользу иммигрантов в области образования и занятости. Шведские законы о борьбе с дискриминацией на рабочем месте по признаку этнического происхождения или вероисповедания и о запрете дискриминации 2003 г. имели целью, в том числе, создание равных условий в сфере трудовых отношений⁴⁶⁰.

Особая позиция Российской Федерации в международно-правовом регулировании трудовой миграции проявляется, прежде всего, в отказе от участия в вышеупомянутых Конвенциях МОТ № 97 и № 143, а также в Конвенции ООН 1990 г. Россия, подписав сходную по содержанию с последней Конвенцию СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей 2008 г., пока не приняла решения о ее ратификации. Несмотря на это, все современные правовые тенденции в сфере регулирования межгосударственных трудовых передвижений нашли свое закрепление в ее миграционном законодательстве. Содержание Федерального закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» № 115-ФЗ в действующей редакции включает и новации в сфере труда высококвалифицированных иностранных специалистов, и институты временного пребывания и постоянного проживания, и модернизированные нормы по получению патентов.

Отказ от участия в универсальной Конвенции 1990 г. объясняется тем фактом, что Российская Федерация в большей степени выступает государством, принимающим трудовые миграционные потоки, чем направляющей страной. Ученые-демографы отмечали начавшийся еще в 2007 г. спад внешней миграции российских граждан в такие традиционные страны эмиграции, как Германия,

⁴⁶⁰ Подробнее об этом см.: International comparative study of migration legislation and practice / IOM; Ireland. Department of Equality and Law Reform. Dublin: Stationary Office, [2002]; World Migration Report, 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change. Geneva: IOM, 2010.

Израиль, США⁴⁶¹. Односторонний прием Россией трудовых мигрантов, прибывающих в основном из стран СНГ, предопределяет ее заинтересованность в региональном и двустороннем уровне международно-правового регулирования. Тем не менее, вопросы использования отдельных элементов универсального международно-правового механизма на уровне СНГ и ЕАЭС остаются актуальными.

Одной из проблем применения универсального международно-правового регулирования в российской практике является законодательное отсутствие определения «трудящийся-мигрант». В федеральном законодательстве о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации используется термин «иностранный работник». Он применяется по отношению к иностранным гражданам, временно пребывающим на территории России и осуществляющим в установленном порядке трудовую деятельность. Трудовая деятельность иностранного гражданина определена как работа на территории Российской Федерации на основе трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) (согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»).

Международно-правовое определение трудящегося-мигранта, которое содержится в Конвенции ООН 1990 г. и конвенциях МОТ⁴⁶², является более широким. С другой стороны, в российском законодательстве ряд категорий трудовых мигрантов, например, индивидуальные предприниматели, временно или постоянно проживающие на ее территории иностранные граждане, не охватываются понятием «иностранный работник»⁴⁶³. Так, Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан включает отдельной категорией иностранных граждан, зарегистрированных как индивидуальные

⁴⁶¹ Население России, 2007: Пятнадцатый ежегод. демогр. доклад / отв. ред. А.Г. Вишневецкий. М., 2009. С. 231–233.

⁴⁶² Как было указано выше, определение трудящегося-мигранта на универсальном уровне распространяется на лиц, которые занимались, занимаются или будут заниматься оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве, гражданами которого они не являются.

⁴⁶³ См. подробнее: Асриян Б.А. Социальные и трудовые права мигрантов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. М. 2004.

предприниматели, без образования юридического лица (ч. 1 ст. 2). Представляется, что законодателю стоит либо сделать термины «трудоустроенный мигрант» и «иностранный работник» идентичными по содержанию, либо использовать первый из них, который уже закреплен в региональном договоре о ЕАЭС⁴⁶⁴ и в ряде двусторонних договоров России по трудовой миграции (например, с Киргизией и Таджикистаном).

Н.Гладков и Ю.Гефтер предлагают максимально учесть все правовые формы занятости иностранных граждан в Российской Федерации в вышеуказанном Федеральном законе № 115-ФЗ. Их проект определения выглядит следующим образом: «Трудоустроенный мигрант – гражданин иностранного государства или лицо без гражданства, постоянно проживающее на территории иностранного государства, мигрирующее в РФ с целью осуществления трудовой деятельности и имеющее доказательство наличия договоренности об осуществлении трудовой деятельности на территории РФ (трудовой договор или гражданско-правовой контракт) или осуществляющее трудовую деятельность в установленном российским законодательством порядке»⁴⁶⁵. Данный проект не учитывает возможные формы пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, к которым относятся временное пребывание, постоянное и временное проживание. Федеральный закон № 115-ФЗ, как было показано выше, ограничивает правовой статус иностранного работника временным пребыванием. Нами также было указано, что для универсального международно-правового механизма регулирования предоставления трудоустроенным мигрантам вида на жительство в любом случае (без точного указания на временное пребывание или временное проживание) является одной из гарантий их нормального обустройства. Логичнее в этом случае использовать в российском законодательстве определение трудоустроенного

⁴⁶⁴ Договор о ЕАЭС 2014 г. определяет трудоустроенного государства-члена как лицо, являющееся гражданином государства-члена и законно находящееся и на законных основаниях осуществляющее трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданином которого не является и в котором постоянно не проживает (ст. 96).

⁴⁶⁵ Гладков Н., Гефтер Ю. Различие понятий «иностранный работник» и «трудоустроенный мигрант». [Электронный ресурс] // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2008. № 1. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

мигранта, вытекающее из договора о ЕАЭС, где есть требование законного трудоустройства и пребывания в государстве приема и возможность временного пребывания или проживания таких лиц.

Очевидно, что миграционные приоритеты России не позволяют распространить действие правового статуса трудящихся-мигрантов на иностранных граждан с неурегулированным правовым положением (подобно тому, как это установлено в ст. 69 Конвенции 1990 г.) или легализовать их пребывание. Л.В.Андриченко справедливо отмечает, что «связь миграции и безопасности изначально носит двусторонний характер: это не только безопасность общества, государства и его граждан, затрагиваемых миграционными процессами, но и безопасность самих мигрантов, которая во многом зависит от видов совершаемых ими перемещений и их оснований»⁴⁶⁶. Миграционное и трудовое законодательство Российской Федерации построено на признании правового статуса иностранного работника исключительно за тем лицом, которое въехало и находится на ее территории на законных основаниях.

Оценивая особенности универсального механизма международно-правового регулирования добровольной миграции, можно резюмировать следующее:

- Унифицированные подходы государств к вопросам добровольной миграции используются при регулировании международно-правового статуса трудящихся-мигрантов. В международном праве не существует общей классификации добровольных передвижений. Поэтому экономические, семейные, образовательные типы миграции не имеют международно-правового регулирования на универсальном уровне. Дифференцированный перечень категорий иностранных граждан, их правовой статус и предоставляемый им режим пребывания являются предметом регулирования в национальном законодательстве стран приема.

- Универсальной международно-правовой основой регулирования статуса иностранных граждан в государстве пребывания остается содержание

⁴⁶⁶ Андриченко Л.В. Проблемы государственно-правового регулирования миграции в России в контексте обеспечения национальной безопасности // Вестник Института Кеннана в России. М., 2007. Вып. 12. С. 108.

двух Международных пактов о правах человека 1966 г. и Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 г. Конституционное законодательство большинства государств активно использует нормы и принципы, содержащиеся в них, для установления общего правового статуса иностранных граждан.

- Международно-правовое регулирование трудовой миграции носит комплексный характер, стало возможным благодаря взаимной заинтересованности государств, участвующих в мировом обмене трудовыми ресурсами, и опирается как на Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., так и на соответствующие конвенции и декларации МОТ. Указанные источники совокупно определяют специальные принципы универсального регулирования, которые включают равное обращение, недискриминацию, гарантии единства/воссоединения семей трудящихся-мигрантов и использование национального режима в области труда и общих прав и свобод человека в государстве приема.

- Для национального законодательства и практики экономически развитых государств характерны единые тенденции в классификации категорий трудящихся-мигрантов и предоставлении их отдельным группам дополнительных преференций. Получил широкое распространение подход, предполагающий деление трудящихся-мигрантов на высокопрофессиональных специалистов и низкоквалифицированных работников; регламентация правового статуса этих двух групп принципиально различна. Сегодня эта позиция может быть предложена в качестве предмета универсального международно-правового регулирования.

- Особенности российского участия в приеме трудящихся-мигрантов состоят, в том числе, в воздержании от участия в универсальных международно-правовых актах ООН и МОТ по их защите. Национальное законодательство Российской Федерации в сфере регулирования правового статуса иностранных граждан и их трудовой деятельности, тем не менее, в полной мере учитывает все

существующие международно-правовые тенденции⁴⁶⁷. Занимая центральное место в регионе как государство приема трудовой миграции, Россия участвует на региональном уровне в договорах ЕАЭС, устанавливающих преференциальный режим в отношении граждан государств-участников данного интеграционного объединения.

2.2. Региональные международно-правовые механизмы регулирования вынужденной и добровольной миграции

2.2.1. Понятие и значение региональных международно-правовых механизмов в сфере миграции

Экономической наукой сегодня сформулированы такие понятия, как миграционные связи и миграционные системы. Ученые-экономисты отмечают, что «значительное увеличение масштабов международной миграции населения все более усиливает ее влияние на те или иные регионы и страны мира. К примеру, в 90-е годы почти 90% общего прироста населения Европы пришлось на мигрантов, в Австралии миграция обеспечивала 50% общего роста населения»⁴⁶⁸. И.В. Ивахнюк определяет миграционную систему как совокупность стран, «связанных между собой относительно масштабными и устойчивыми миграционными связями», при этом миграция выступает и причиной, и результатом «системного взаимодействия стран»⁴⁶⁹. Она же указывает, что «устойчивость миграционных связей в системе может определяться как историческими причинами (колониальные отношения или политические союзы, например), так и взаимной экономической заинтересованностью стран в миграционном обмене, которая обуславливает возникновение и сохранение миграционного движения определенной направленности»⁴⁷⁰. Заранее оговаривая, что деление миграционных

⁴⁶⁷ Подробно о соотношении международного права и российской правовой системы см.: Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2010.

⁴⁶⁸ Миграция населения. Вып. 3: Международная миграция / под общ. ред. О.Д.Воробьевой. М., 2001. С. 3.

⁴⁶⁹ Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: от экономического прагматизма к возрождению цивилизованного единства // URL: <http://www.gumilev-center.ru/evrazijskaya-migracionnaya-sistema-ot-ehkonomicheskogo-pragmatizma-k-vozrozhdeniyu-civilizacionnogo-edinstva> (дата обращения: 10.11.2017).

⁴⁷⁰ Ее же. Евразийская миграционная система: теория и политика. С. 14.

систем в мире весьма условно, и одни и те же страны могут быть частями различных систем, этот автор выделяет Североамериканскую, Европейскую, Ближневосточную, Азиатско-Тихоокеанскую, Южноамериканскую и Евразийскую миграционные системы⁴⁷¹. Западные ученые-социологи, изучающие феномен миграции с точки зрения ее региональных показателей, указывают, что задачей юридических школ объективно является «фокусирование на институтах, процессе и правах, как ключевых моментах регулирования результатов миграции»⁴⁷². Т.Н.Юдина замечает, что суть современных социологических подходов состоит в «несводимости региональных различий к отклонениям их количественных параметров, и к географическому положению тех или иных регионов – с другой. <...> Степень дифференциации регионов должна оцениваться с точки зрения качественных различий, т.е. типов миграционных проблем»⁴⁷³.

Свойства, связи и классификации миграционных систем определяются в экономике, социологии, политологии, демографии, но только юриспруденция предполагает изучение международно-правовых механизмов регулирования миграционных процессов, происходящих в определенном геополитическом регионе. Они тесно связаны с правовыми традициями и сложившейся единообразной практикой государств по приему мигрантов, которые впоследствии находят свое закрепление в региональных международных обычаях и международных договорах. Л.Х.Мингазов указывает: «Цивилизационные особенности, традиции, духовные ценности оказывают влияние не только на трактовку и определение сущности прав человека, но и на реальное осуществление международных стандартов прав человека, практику их применения в различных регионах»⁴⁷⁴. Представляется, что, в то время как мировая миграция в целом так или иначе имеет основы регулирования на универсальном уровне, региональные передвижения предопределяют

⁴⁷¹ Там же. С. 15–17.

⁴⁷² Brettell C.B., Hollifield J.F. Introduction / Migration Theory: Talking across Disciplines. 3rd ed. New York; London: Routledge, 2000. P. 7.

⁴⁷³ Юдина Т.Н. Социология миграции. С. 162.

⁴⁷⁴ Мингазов Л.Х. Универсализм прав человека и культурное многообразие мира // Ученые записки Казанского гос. ун-та. Т. 150. Серия «Гуманитарные науки». Кн. 5. Казань, 2008. С. 67.

формирование государствами самостоятельных международно-правовых механизмов воздействия на них. При современной глобализации различные миграционные системы могут взаимодействовать, и правовые механизмы, действующие для одной системы, применимы к гражданам государств, входящих в иную систему. Так, трудовые мигранты из постсоветских государств и Юго-Восточной Азии принимаются государствами-членами ЕС или в послевоенный период перемещенные лица, находившиеся в Европе, массово выезжали в страны Южной и Северной Америки.

В дополнение к приведенным итогам экономических и социологических исследований можно отметить, что сегодня сложился региональный африканский международно-правовой механизм регулирования вынужденной миграции внутри данного континента. Его новейшим компонентом, как было указано выше, выступает Кампальская конвенция о защите лиц, перемещенных внутри страны, принятая в рамках Организации африканских государств в 2009 г. Значимость данного договора подкреплена высказыванием Л.Х.Мингазова о необходимости принимать во внимание «активное участие в международной жизни развивающихся стран, народы которых уже не выступают как объекты истории, что было характерно для прежней системы международных отношений и международного права. Наряду с западными странами они начинают сами двигать и творить историю»⁴⁷⁵.

Анализируя два уровня интеграционных отношений в международном праве, Е.С.Смирнова приходит к выводу, что «при существующем разрыве между универсальным уровнем правового регулирования и национальным, смягчить эту проблему призвано региональное право, которое, по сути, также международное, но более понятное, природное, управляемое, служащее решению вопросов интернационализации права сходных в культурном, экономическом и других аспектах государств»⁴⁷⁶. С.А.Глотов и В.Д.Мазаев замечают по поводу

⁴⁷⁵ Там же.

⁴⁷⁶ Смирнова Е.С. Глобализация как правовое понятие (к постановке проблемы). 3-е изд., доп. М., 2009. С. 29.

региональных стандартов прав человека, что, «имея особенности, вытекающие из традиций, уровня развития какой-нибудь группы стран, они могут идти дальше универсальных, быть более широкими, конкретными, и, что не менее важно, должны иметь политико-правовой механизм своей реализации»⁴⁷⁷.

На наш взгляд, в современном международном праве не существует полностью сформированных региональных правовых механизмов регулирования миграции. Речь идет о действующих региональных договорах и принятых декларациях, сложившихся региональных международных обычаях и международно-правовых институтах в сфере миграции, которые отражают совместные интересы и потребности государств. Каждый геополитический регион отличается собственными международно-правовыми подходами к процессам миграции, основанными на ее типах и в целом на актуальности подобного регулирования.

Общим моментом выступает использование всеми региональными миграционными механизмами специальных принципов универсального регулирования. Специфику составляют собственные подходы к дефинициям «беженец» и «трудоустроенный-мигрант», особенности защиты различных категорий мигрантов и обеспечения их базовыми правами и свободами человека, а также наличие дополнительных правовых институтов, предназначенных для их приема.

Вышеуказанные составные элементы присущи любой из сложившихся региональных миграционных систем. Представляется, что их наличие важно как для самих государств-участников, упорядочивающих таким образом свои миграционные приоритеты, так и для индивидов, передвигающихся внутри определенного геополитического региона. Возможно здесь и заимствование универсальных международно-правовых норм в сочетании с использованием полезного опыта миграционного регулирования других систем. Т.А.Шумилова и М.А.Мурзова справедливо замечают, что «общение и взаимодействие между странами, развитие экономических, информационных, культурных, миграционных связей не может не отразиться на восприятии идей прав человека,

⁴⁷⁷ Готов С.А., Мазаев В.Д. Указ. соч. С. 30–31.

заимствовании эталонов правовой культуры, готовности строить общественные отношения на универсальных правовых началах»⁴⁷⁸. Ссылки на универсальные международно-правовые акты в сфере миграции, как правило, присутствуют во всех принятых позже региональных договорах. При этом сохраняются и традиционные направления регулирования, свойственные только отдельным регионам, как, например, институт дипломатического убежища, применяемый странами Латинской Америки.

Как было отмечено автором, в региональных международно-правовых механизмах регулирования миграции государствами используются универсальные принципы обращения с прибывающими лицами⁴⁷⁹. Так, за основу статуса беженца в любом из указанных механизмов взяты такие принципы, как невысылка и невыдача такого лица, предоставление ему основных прав и свобод человека, гарантии пребывания на территории государства приема, установление режима не менее благоприятного, чем для обычных иностранных граждан, наличие специальных прав (к примеру, облегчение процедуры натурализации). Западные ученые считают данный перечень принципов тем минимумом прав беженцев, который безусловно и без каких-либо оговорок принят всеми государствами-участниками Конвенции 1951 г., и видят значение этого международного договора в том, что «его положения являются применимыми к беженцам из любой части мира»⁴⁸⁰.

Вопрос соотношения универсальных и региональных норм в области миграции решается, исходя из предмета их регулирования. Так, Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977 г. заложила основы применения национального режима в отношении профессиональных прав этих лиц, предшествуя в этом нормам, установленным Конвенцией ООН о защите трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. Одновременно в Европейской

⁴⁷⁸ Шумилова Т.А., Мурзова М.А. Принцип всеобщности прав человека в условиях глобализации // Вестник ПАГС. 2010. № 1 (22). С. 93.

⁴⁷⁹ Также об этом см.: Ястребова А.Ю. Современные подходы к международно-правовому регулированию проблем вынужденной миграции и российский опыт // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2011. № 1 (7). С. 51–59.

⁴⁸⁰ Convention relating to the Status of Refugees: its History, Contents and Interpretation: A Commentary / by N.Robinson; Institute of Jewish Affairs; UNHCR. [New York], 1997. P. 7–8.

конвенции 1977 г. отсутствует такой специальный предмет регулирования, как трудовые передвижения внутри региона; здесь лишь определены европейские условия приема трудящихся-мигрантов из любых третьих государств.

Имеет место взаимовлияние региональных международно-правовых механизмов регулирования миграции. Национальные правовые системы государств, принадлежащих к одному региону, сформировавшись под влиянием общих тенденций, в свою очередь, влияют на международно-правовое регулирование. К примеру, к моменту вступления в силу Шенгенских соглашений⁴⁸¹ в 1995 г. государства-члены ЕС (Бельгия, Франция, Германия, Нидерланды, Португалия, Дания, Австрия, Италия) приняли поправки к своему миграционному законодательству, направленные на снижение возможности получения иностранцами из третьих стран вида на жительство, усложнение процедур признания за ними статуса беженца и уменьшение расходов на социальную поддержку лиц, ищущих убежище. Ограничительные меры ЕС и действие Шенгенских соглашений повлияли, в свою очередь, на усиление в 1990-е годы миграции из таких государств на территорию стран Восточной Европы, СНГ и Балтии⁴⁸². Сегодня активными партнерами ЕС по начальному приему вынужденных мигрантов из Сирии выступают Турция и Иордания.

На примере национально-правовой практики Российской Федерации, рассмотренной выше, можно говорить об узком круге лиц, признаваемых беженцами. Региональная международно-правовая система СНГ пока не ориентирована на новации в области регулирования вынужденной миграции, в ней продолжают действовать межгосударственные акты о помощи беженцам и вынужденным переселенцам начала 1990-х годов. Одновременно регион СНГ активно использует в своей социально-экономической динамике передвижение трудовых мигрантов рабочих специальностей. В целях правового обеспечения этого процесса была принята вышеупомянутая Конвенция СНГ о статусе

⁴⁸¹ Под этим общим наименованием понимаются два международных договора: Шенгенское соглашение о постепенной отмене проверок на общих границах 1985 г. и Шенгенская конвенция о его применении 1990 г.

⁴⁸² Подробно об этом: Миграция населения. Вып. 4: Система иммиграционного контроля / под общ. ред. О.Д.Воробьевой. М., 2001. С. 28–29.

трудящихся-мигрантов и членов их семей 2008 г.

Из взаимодействия различных и, казалось бы, сугубо региональных, миграционных тенденций складывается целостная картина общемировой миграции, где присутствует вклад каждого отдельно взятого геополитического пространства. В современной социологии существует научное направление, именуемое миграциологией, главной задачей которого является разработка теории миграционного движения или подвижности населения. Под миграционным движением представители социологической школы понимают «совокупность всех видов территориальных передвижений, обусловленных разнообразными факторами и мотивами, которые и лежат в основе такого понятия, как миграционная система»⁴⁸³. Кроме того, М.Л.Тюркин указывает: «В основе «концепции миграционных систем» лежит системный подход, интегрирующий различные подходы по феноменологии миграции в доказательство того, что миграционные потоки между странами выезда и определенными странами въезда тесно взаимосвязаны. Причем, поскольку миграция создает некое объединенное пространство (миграционную систему), заключающее в себя страны выезда и въезда, то для понимания ее динамики необходимо рассматривать всю систему в целом»⁴⁸⁴.

Признавая важность социологических подходов к общей характеристике миграционных систем, мы должны отметить возрастающую значимость международно-правовых механизмов регионального регулирования. Не претендуя на абсолютную унификацию, они предполагают правовую регламентацию миграции в условиях определенного геополитического пространства, связанного едиными дефинициями, принципами и приоритетами в данной области. О.Н.Хлестов указывает, в частности, на возможности установления более благоприятного регионального режима для защиты прав человека, когда «региональные системы, дополняя универсальную, стали играть важную роль в

⁴⁸³ Миграция населения. Вып. 1: Теория и практика исследования / под общ. ред. О.Д.Воробьевой. М., 2001. С. 24. Также об этом см.: Миграция населения: теория и политика: учеб. пособие / под ред. О.Д.Воробьевой, А.В.Топилина; МПСУ. М., 2012.

⁴⁸⁴ Тюркин М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ. М., 2004. С. 27–28.

обеспечении прав человека с учетом специфики, присущей региону»⁴⁸⁵. Еще одну форму международного сотрудничества на региональном уровне отмечает И.В.Шестерякова: «В настоящее время получают... динамичное развитие межгосударственные региональные объединения, что позволяет констатировать наличие и прогнозировать дальнейшее расширение объема и содержания международных трудовых норм регионального характера. Поэтому есть основание выделить в международном трудо-правовом регулировании международное региональное регулирование, которое, несомненно, будет развиваться»⁴⁸⁶.

Взаимодействие различных региональных систем означает международно-правовое закрепление сотрудничества отдельных государств или групп государств по поводу упорядочения потоков людей, передвигающихся из одного геополитического пространства в другое. Такое взаимодействие выражается в разработке и принятии соответствующих международных договоров на межрегиональном и двустороннем уровне. К примеру, оно представлено Соглашением между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о реадмиссии 2006 г.⁴⁸⁷ или двусторонними соглашениями Аргентины с Грецией, Португалией и Испанией о социальном обеспечении трудящихся-мигрантов. В содержании указанных договоров мы видим основы взаимодействия различных региональных миграционных систем, хотя формально речь идет о двусторонних международных отношениях.

Соглашение Российской Федерации и Европейского Сообщества о реадмиссии 2006 г.⁴⁸⁸ направлено на обеспечение межрегионального сотрудничества, так как именно через территорию России проходит большое количество транзитных миграций из стран СНГ, имеющих пунктом назначения страны ЕС. И.В.Плюгина отмечает, что «для транзита территорию Российской

⁴⁸⁵ Хлестов О.Н. ООН и актуальные проблемы защиты прав человека. // Международное право: Вестник Дипломатической академии МИД России. М., 2013. С. 21.

⁴⁸⁶ Шестерякова И.В. Международные трудовые нормы и трудовое право России: их соотношение и коллизии. Саратов, 2013. С. 283.

⁴⁸⁷ Под реадмиссией (от англ. *to readmit*) понимается обратный прием государством выезда собственных граждан и иностранцев и лиц без гражданства, совершивших транзит через его территорию, которые незаконно въехали и/или находятся в государстве пребывания.

⁴⁸⁸ Бюллетень международных договоров. 2008. № 8, август.

Федерации в основном используют граждане Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана (наиболее высокий показатель), Киргизии, Китая, Кореи, Монголии, Таджикистана, Узбекистана, Украины»⁴⁸⁹. Этот автор также справедливо указывает на сложность реализации процедуры реадмиссии: «Ситуация осложняется тем, что со многими государствами-участниками у России установлен безвизовый въезд, поэтому если России в порядке реадмиссии будет передан гражданин такого государства, то принудительно выдворить его на родину невозможно, поскольку на территории Российской Федерации он находится на законных основаниях»⁴⁹⁰.

Содержание самого Соглашения представляется достаточно узким. По существу, оно закрепляет процедуру реадмиссии, т.е. передачи запрашиваемому государству его граждан, граждан третьей страны или апатридов как ответственной стороне, в случае их незаконного въезда, пребывания или проживания на территории другой стороны Соглашения. Этот межрегиональный договор направлен на регуляризацию миграционных потоков из стран СНГ в пространство ЕС и устанавливает формы реадмиссии незаконных мигрантов, включая возможность их транзита через территорию договаривающихся сторон.

Соглашение о реадмиссии 2006 г. не содержит норм, относящихся к области прав человека на свободу передвижения, представляя собой, по сути, совокупность правил поведения государств при решении вопросов о передаче одной стороной другой определенных групп физических лиц. Исключение составляет ч. 3 ст. 14 Соглашения, согласно которой Россия или государство-член ЕС могут отказаться от транзита лица в страну назначения, если оно там может быть подвергнуто пыткам, бесчеловечному либо унижающему его обращению, уголовному преследованию или наказанию, или же преследоваться по тем признакам, которые определены в Конвенции о статусе беженца 1951 г. Все остальные нормы Соглашения 2006 г. отражают право сторон регулировать межрегиональные

⁴⁸⁹ Плюгина И.В. Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2010. № 4. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁴⁹⁰ Там же.

миграции таким образом, каким они об этом договорятся. Наличие такого типа субрегионального договора указывает на активное взаимодействие групп государств, представляющих современные миграционные системы. Подробнее о международно-правовом механизме реадмиссии будет сказано в параграфе 3.2.

Итак, мы можем видеть взаимовлияние различных региональных международно-правовых механизмов регулирования миграции. Так, к настоящему моменту складывается межрегиональное сотрудничество в области реадмиссии (Россия и другие страны СНГ – ЕС) и реэмиграции вынужденно переместившихся соотечественников и их потомков (страны ЕС – Латинская Америка). Пока что указанное правовое регулирование выражено двусторонними международными договорами (Российская Федерация – ЕС, Испания – Колумбия, Испания – Эквадор). Перспективы регламентации отдельных типов миграции предполагают возможность заключения многосторонних договоров, регулирующих межрегиональные миграции. Представляется, что помимо реадмиссии и реэмиграции, предметом таких договоров могли бы стать академические и научные обмены, высокопрофессиональные трудовые миграции, воссоединение семей и получение зарубежного образования.

2.2.2. Региональные международно-правовые механизмы защиты вынужденных мигрантов

Сохранение универсальной международно-правовой нормы, определяющей право человека искать и получать убежище за пределами своей страны, проявилось и в региональном регулировании вынужденной миграции. Прежде всего, оно прослеживается в отдельных международно-правовых актах Совета Европы, к числу которых могут быть отнесены Европейское соглашение об отмене виз для беженцев 1959 г.⁴⁹¹ и вышеуказанное Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев 1980 г.

⁴⁹¹ Текст Европейского соглашения об отмене виз для беженцев 1959 г. приводится по: URL: <https://rm.coe.int/1680065707> (дата обращения: 10.11.2017).

Не внося каких-либо корректив или новаций в универсальное определение беженца, установленное Конвенцией 1951 г., указанные договоры имеют целью формирование региональных стандартов обращения с этими лицами. Так, Соглашение 1959 г. отменяет получение беженцами виз для въезда на территорию стран-участниц Совета Европы, если они обладают действительными проездными документами и законно проживают в одной из них (ст. 1). Соглашение 1980 г. исходит из принципа передачи ответственности за беженца тому государству, которое разрешило ему оставаться на своей территории на постоянной основе или до окончания действия его проездного документа, по истечении двух лет фактического и непрерывного пребывания (ч. 1 ст. 2). Государство, принявшее на себя ответственность за беженца, информирует первое государство приема об этом (ч. 3 ст. 5), а также способствует допуску членов его семьи (ст. 6).

Таким образом, в обоих Соглашениях получило закрепление право лиц, признанных беженцами, на последующее свободное передвижение и выбор место жительства, а также на единство семей беженцев в пределах территорий государств-участников Совета Европы.

Вышеприведенная Рекомендация № R (1984) 1 о защите лиц, формально не признаваемых беженцами, изданная Комитетом министров Совета Европы, распространяет действие принципа *non-Refoulement* на ситуации, когда заявитель не приобретает соответствующего правового статуса в качестве беженца, но его возврат в государство происхождения исключен по причине преследования. Под невысылкой понимается отказ в допуске в страну убежища на границе, отклонение заявления об убежище и иные подобные меры. Рекомендация № R (81) 16 Совета Европы о гармонизации национальных процедур, касающихся убежища⁴⁹², содержит определенные гарантии в отношении его просителей. В их числе: необходимые разъяснения о процедуре признания; информация о правах лица; право быть выслушанным и предоставление услуг переводчика; участие в рассмотрении независимого юриста и допуск УВКБ ООН (п. 6); возможность

⁴⁹² Recommendation № R (81) 16 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the harmonisation of national procedures relating to asylum, adopted on 5 November 1981. URL: <https://rm.coe.int/16804e9c24> (Date of access: 10 November 2017).

обжаловать решение иммиграционных властей в административном или судебном порядке или «наличие эффективной возможности пересмотра решения», с правом оставаться на этот период на территории страны убежища (п. 5 Рекомендации № R (1984) 1). На наш взгляд, такие гарантии фактически расширяют категорию вынужденных мигрантов теми иностранными гражданами, которые могут, не обладая правовым статусом беженцев, оставаться на территории стран-участниц Совета Европы.

Исходя из содержания вышеуказанных актов Совета Европы, можно сделать выводы о значительном уточнении и дополнении ими прав лиц, ищущих убежище, и беженцев, по сравнению с универсальным международно-правовым регулированием. Кроме того, некоторые прогрессивные тенденции, содержащиеся в упомянутых выше заключениях УВКБ ООН, используются и на европейском региональном уровне. Так, Рекомендация ПАСЕ 817 (1977) о некоторых аспектах права на убежище⁴⁹³, ссылаясь на нормы ст. 25 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ETS № 005)⁴⁹⁴ (ЕКПЧ), предлагает государствам-участникам приостанавливать выдачу или высылку лиц, ищущих убежище, в страну, не являющуюся ее участником, если ему угрожает серьезная опасность подвергнуться там обращению, несовместимому с требованиями ЕКПЧ (п. 14 а)).

Здесь установлен критерий, который был определен ранее как обстоятельства, прямо указывающие на наличие преследования. Как известно, в ст. 25 ЕКПЧ речь идет о праве индивида на подачу жалоб Генеральному Секретарю Совету Европы и передаваемых в Европейскую Комиссию по правам человека на рассмотрение. Протокол № 11 к ЕКПЧ «О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией» 1994 г. (ETS № 155)⁴⁹⁵ упразднил Комиссию по правам человека, полностью возложив ее функции на региональный судебный орган, каким выступает Европейский суд по

⁴⁹³ Recommendation (817) 1977 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe “Certain aspects of the right to asylum”, 7 October 1977. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=14851&lang=en> (Date of access: 10 November 2017).

⁴⁹⁴ Бюллетень международных договоров. 2001. № 3, март.

⁴⁹⁵ Там же. 2008. № 12, декабрь.

правам человека (ЕСПЧ). Лица, ищущие убежище, могут использовать дополнительный механизм защиты своего права *non-Refoulement*, подав соответствующую петицию в Европейский суд.

Как правило, в качестве основного аргумента обращения в ЕСПЧ в таких делах выступает нарушение ст. 3 ЕКПЧ, которая запрещает применение пыток и бесчеловечного или унижающего личное достоинство обращения или наказания. Презюмируется, что государство-участник Совета Европы, которое производит выдачу или высылку в страну, где эта норма очевидно не соблюдается, игнорирует одно из основных положений ЕКПЧ. А.М.Николаев отмечает, что «при наличии существенных оснований полагать, что в результате экстрадиции или депортации иностранные граждане или лица без гражданства могут столкнуться с реальным риском обращения, запрещенного ст. 3 Европейской конвенции, государство-участник Европейской конвенции обязано предотвратить риск такого обращения и отказаться от экстрадиции или депортации...»⁴⁹⁶. В свою очередь, А.Х.Абашидзе и Е.С.Алисиевич, изучив практику принятия решений Европейского суда по ст. 3, приходят к выводу о существовании т.н. «позитивных» обязательств у государства-участника ЕКПЧ, которые включают «обязанность принять меры, предназначенные для обеспечения того, чтобы все лица, находящиеся под его юрисдикцией, не подвергались пыткам или бесчеловечному или унижающему достоинство обращению»⁴⁹⁷. Заметим, что указанные обязательства не связаны с обращением лица за приобретением статуса беженца или получением убежища. Достаточным основанием для запрета возвращения лица в государство происхождения является наличие ситуации, в которой возможно применение к нему там пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. Сегодня общая позиция универсальных международных организаций выражается в том, что принимающее лицо государство должно оценить его реальные опасения «в свете как общей ситуации прав человека в стране выезда, так и индивидуальных

⁴⁹⁶ Николаев А.М. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации. М., 2011. С. 310.

⁴⁹⁷ Абашидзе А.Х., Алисиевич Е.С. Право Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: учеб. пособие. М., 2007. С. 175.

обстоятельств индивида»; при этом специальный принцип невыдачи и невысылки должен применяться ко всем мигрантам вне зависимости от их статуса и не связан «с возможностью лица получить или сохранять статус беженца»⁴⁹⁸.

Лица, обратившиеся с ходатайством о статусе беженца или об убежище в иностранном государстве, находятся под юрисдикцией этого государства, так как не могут или не желают обратиться за защитой к стране своего гражданства или постоянного места жительства вследствие указанного опасения преследования. Это вытекает из универсального международно-правового определения беженца. Поэтому и ответственность за соблюдение международных стандартов прав человека в отношении этих лиц после выезда несет государство их пребывания, но не государство происхождения.

Для европейской доктрины характерно включение права на убежище в число естественных прав человека, выражающих достижение общей свободы и безопасности. Т.Н.Нешатаева, анализируя происхождение и суть естественного права в целом, указывает, что «при конкуренции с позитивным правом неоспоримый приоритет на стороне первого. Более того, ценность позитивного права определяется тем, насколько оно отражает в своих нормах дух, мотивы и цели естественного права»⁴⁹⁹. Отмечая значимость содержания ЕКПЧ в этом контексте, данный автор пишет: «Кодификация основных прав привела к выработке позитивной обязанности государств защищать права человека»⁵⁰⁰. Указанная концепция, которая опирается на возможность требовать от государств-участников ЕКПЧ исполнения в позитивной форме естественных прав человека, безусловно, связана с региональным правовым регулированием вынужденной миграции.

Параллельно с закреплением в праве Совета Европы (представляющего собой, как известно, широкий политический форум по вопросам общеевропейской безопасности и прав человека, открытый, в том числе, и для

⁴⁹⁸ IML information note on the principle of non-refoulement / International Migration Law Unit, April 2014. Geneva: IOM, 2014. P. 3.

⁴⁹⁹ Нешатаева Т.Н. Судебный прецедент и права человека // Российское правосудие. 2011. № 10 (66). С. 24.

⁵⁰⁰ Там же. С. 28.

стран Азиатского континента), региональные механизмы регулирования миграции имеют место и в праве Европейского Союза (ЕС). Сегодня наиболее распространенной является научная позиция, основанная на уникальности права ЕС как особой системы, сочетающей в себе признаки наднациональности собственных правовых институтов, придающие ей определенный уровень замкнутого внутригосударственного функционирования, и регионального международно-правового регулирования отношений европейских государств⁵⁰¹. Со своей стороны, мы разделяем позицию М.М.Бирюкова, который рассматривает соотношение права ЕС с международным правом в следующих положениях: институциональное устройство ЕС пока в основном основывается на международном праве; внешние международные договоры ЕС являются источниками права ЕС; часть коммунитарного правопорядка представляет собой региональное международное право, когда речь идет о совокупности двусторонних и многосторонних международных договоров, заключаемых государствами-членами между собой⁵⁰². Что касается настоящего исследования, то его целью выступает изучение международно-правовых механизмов регулирования миграция, и, считая учредительные договоры ЕС, договоры государств-членов с третьими странами и сопутствующие договоры (сформировавшие Шенгенское право) его составными элементами, автор стремится изучить их содержание именно в этом контексте. Более того, часть вторичного права представляется источником современного миграционного регулирования в рамках ЕС, носящим обязательный характер и устанавливающим компетенцию институтов ЕС в данной сфере, а также определяющим направления гармонизации национального законодательства государств-членов. Поэтому мы оставляем в стороне дискуссию о феномене правовой системы ЕС и останавливаемся на тех элементах права ЕС, которые нам необходимы для исследования региональных международно-правовых механизмов регулирования

⁵⁰¹ См., например: Топорнин Б.Н. Европейское право: учебник. М., 1999; Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Калиниченко П.А и др. Право Европейского Союза: учеб. пособие / отв. ред. С.Ю.Кашкин. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013; Капустин А.Я. Европейский союз: интеграция и право. М.: РУДН, 2000; Журавлев Е.В. Право Европейского Союза как особая правовая система // Современное право. 2008. № 6. С. 100–103.

⁵⁰² Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2009. С. 81.

миграции и форм сотрудничества государств-членов в рамках созданной ими международной организации пусть даже особого свойства (*sui generis*). Помимо этого, мы считаем важным остановиться в целом на специфике общего регулирования внешней миграции из третьих стран в рамках ЕС, при участии других европейских государств, участвующих в Шенгенской системе⁵⁰³, с тем, чтобы сформулировать особенности действия указанных механизмов в отношении вынужденных и добровольных мигрантов.

Сформировав частично содержание третьей опоры Маастрихтского договора о ЕС 1992 г.⁵⁰⁴, регулирование миграции было отнесено к такой сфере сотрудничества государств-членов, как внутренние дела и юстиция. Принятие Лиссабонского договора 2007 г.⁵⁰⁵ обозначило замену системы трех опор сотрудничества государств-членов ЕС на предметы его исключительной компетенции и совместной компетенции ЕС и государств-членов. К последней относится и правовые средства регулирования миграции, происходящей с территории третьих стран. Государствами-членами ЕС обозначен особый подход к иммиграционной политике в отношении граждан третьих стран, который сегодня имеет ряд признаков наднациональной правовой системы. Тому сопутствуют определенные установки стран ЕС, упоминавшиеся в исследовании В.Н.Меркушева. Данный автор ссылался на данные Евростата, согласно которым в течение ближайшего десятилетия более 10% жителей государств ЕС будет представлено иммигрантскими меньшинствами, родившимися за его пределами. Причем указанная группа населения будет составлять вместе со вторым и третьим поколениями мигрантов в отдельных странах (Бельгия, Германия) даже более 15% общего числа жителей. Уже через 15 лет «группа иммигрантов-резидентов ряда стран Евросоюза достигнет 20%», что позволит говорить о факторе

⁵⁰³ В Шенгенское пространство входят Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария, которые не являются государствами-членами ЕС; одновременно от участия в Шенгенской системе отказались такие государства-члены ЕС, как Ирландия, Великобритания, Кипр, Хорватия, Болгария и Румыния.

⁵⁰⁴ Treaty on European Union (Consolidated Version) (Treaty of Maastricht), 7 February 1992 // OJ C 325, 24 December 2002. P. 5–181.

⁵⁰⁵ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed in Lisbon, 13 December 2007. 2007/C 306/01 // OJ. Vol. 50. C 306, 17 December 2007. P. 1–271.

многонациональности ЕС⁵⁰⁶. А.В.Виловатых убедительно показывает на примерах статистики ряда государств-членов ЕС и Евростата, что ожидания лидеров западноевропейских стран, связанные со стимулированием демографической ситуации и экономической динамики за счет притока мигрантов из третьих стран, сегодня не оправдываются. Она также указывает на долгосрочную тенденцию, состоящую в том, что изменившиеся вследствие притока мигрантов условия существования европейского общества влияют на отношения государств-членов ЕС и стабильность самого Союза, и замечает: «Из-за разнообразия существующих систем и условий в различных странах ЕС, отношения между ними становятся все более непредсказуемыми и неустойчивыми»⁵⁰⁷.

На вопрос о готовности европейских стран и России принять идею этнического многообразия, возникший в научной дискуссии, ученый-политолог Э.А.Паин ответил так: «Было несколько глобальных взрывов этничности в XX веке, в начале XXI века мы переживаем еще один. Не уничтожается и проблема государства, даже на уровне Европейского Союза, пока существуют государства, как основной субъект его формирования. И даже единая конституция в пределах Европы еще затруднена»⁵⁰⁸. Как известно, провал ратификации Договора, учреждающего Конституцию для Европы 2004 г., на ряде референдумов в государствах-членах ЕС показал неготовность европейского гражданского общества к идеям всеобщей правовой унификации во внутренних отношениях этого регионального объединения. Тем не менее, принцип совместной компетенции ЕС и государств-членов в отношении пространства свободы, безопасности и законности, намеченный в Евроконституции, вошел в содержание Лиссабонского договора согласно п. 2 ст. 4 Договора о функционировании ЕС⁵⁰⁹. Регулирование внешней миграции из третьих стран, будучи предметом компетенции Союза, одновременно остается и в ведении каждого государства-

⁵⁰⁶ Меркушев В.Н. Права человека в международном праве в контексте культурных различий // Научный ежегодник философии и права Уральского отделения РАН. Серия «Право». 2002. № 3. С. 434.

⁵⁰⁷ Виловатых А.В. Евросоюз в тисках миграционного кризиса // Проблемы национальной стратегии / РИСИ. 2017. № 2. С. 92.

⁵⁰⁸ От этнической нации к политической – возможно ли это в России?: материалы дискуссии с участием Э.Паина, Л.Гудкова и В.Малахова // Вестник Института Кеннана в России. М., 2008. № 13. С. 92.

⁵⁰⁹ Договор о функционировании ЕС является составной частью Лиссабонского договора 2007 г.

члена, зависящего от установок его собственного населения и определенных социально-экономических факторов.

На наш взгляд, учредительные договоры ЕС выступают показателем того, до какого предела возможно делегирование государствами-членами Союзу регулирования внешней миграции в качестве единого направления интеграции⁵¹⁰. Сегодня речь идет о кризисе общей политики ЕС в отношении вынужденной миграции, так как каждое государство-член, являющееся страной приема или транзита граждан государств Ближнего Востока и Северной Африки, предпочитает, даже с учетом наличия и реализации актов вторичного права ЕС, принимать дополнительные меры национально-правового регулирования такой миграции.

Ч. 2 ст. 77 Договора о функционировании ЕС 2007 г. определяет унифицированные аспекты его иммиграционной политики, в рамках которых Европейский парламент и Совет наделены правом принимать конкретные меры, а именно: 1) общая визовая политика; 2) проверки при пересечении внешних границ ЕС; 3) условия передвижения граждан третьих стран при краткосрочном пребывании; 4) постепенное создание унифицированного системного контроля внешних границ; 5) свобода всех лиц от контроля при пересечении ими внутренних границ ЕС.

В сочетании наднациональных и национальных средств правового регулирования внешней миграции в ЕС просматривается действие принципа субсидиарности. Согласно ему, Союз действует в областях, не отнесенных к его исключительной компетенции, лишь в такой степени и тогда, когда цели его действия не могут быть достигнуты государствами-членами на центральном, региональном либо местном уровне и могут быть лучшим образом достигнуты Союзом (п. 3 ст. 5 Договора о Европейском Союзе 2007 г.⁵¹¹). М.Н.Марченко и

⁵¹⁰ Подробнее об особенностях интеграции государств-членов ЕС см.: Бирюков М.М. Европейская интеграция: международно-правовой подход. М., 2004.

⁵¹¹ Договор о ЕС является составной частью Лиссабонского договора 2007 г. Подробнее о действии принципа субсидиарности см.: Постовалова Т.А. Трудовое право Европейского союза: теория и практика. М., 2015; Четвериков А.О. Правовое регулирование либерализации трансграничных отношений: опыт Европейского Союза: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. М., 2010.

Е.М.Дерябина указывают, что «наднациональная... инстанция в лице Европейского Союза» подключается к решению подобных вопросов «лишь тогда, когда это невозможно сделать на национальном уровне, и когда есть уверенность в том, что эти вопросы могут быть более эффективно решены на уровне Евросоюза, нежели на уровне отдельных государств-членов»⁵¹². Ч. 1. ст. 79 Договора о функционировании ЕС возлагает на Союз формирование «общей иммиграционной политики, которая стремится обеспечить на всех стадиях эффективное управление миграционными потоками, справедливое обращение с гражданами третьих стран, законно проживающими в государствах-членах, а также предотвращение нелегальной иммиграции, торговли людьми и усиленную борьбу с ними». Общая иммиграционная политика объединения государств предполагает определенный международно-правовой механизм реализации, здесь же можно наблюдать только закрепление основных направлений деятельности ЕС в области миграции. Наличие наднациональных правовых институтов, которые принимают конкретные меры по осуществлению общей иммиграционной политики, на наш взгляд, не отменяет прав и обязанностей самих государств-членов, использующих унифицированные стандарты и процедуры признания при приеме различных категорий мигрантов на своей территории.

Наличие серьезных этнических, культурных, социальных различий между новым, привнесенным миграцией «поколением» населения ЕС и коренными жителями является своеобразным рычагом воздействия гражданского общества на политические институты своих стран и ЕС в целом. Его применение стимулирует жесткие иммиграционные меры. Особенно, по нашему мнению, эти тенденции заметны в правовом регулировании вынужденной миграции, имеющей безвозвратный характер, что предполагает последующую адаптацию и укоренение въехавших иностранных граждан. Система определенного отбора лиц, которые могут претендовать на статус беженца, во многом связана с политическими и экономическими приоритетами самих государств-членов ЕС.

⁵¹² Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Право Европейского Союза: вопросы истории и теории: учеб. пособие. М., 2010. С. 230.

«Новые» государства-члены (Венгрия, Польша, Чехия, Словакия, Латвия, Эстония, Литва) практически отказались от проведения процедуры признания граждан Ливии и Сирии, бежавших из этих стран в 2012–2016 гг., мотивируя это своими ограниченными возможностями в их приеме и обустройстве и использованием мигрантами их территории как транзитного коридора для проникновения в более благополучные государства ЕС⁵¹³.

Первый этап формирования общего подхода ЕС к приему вынужденных мигрантов связан с созданием и укреплением Шенгенской системы регулирования внешних передвижений на территорию государств-членов. Глава 7 Конвенции о применении Шенгенского соглашения 1990 г., вступившей в силу в 1995 г., устанавливает рамки процедуры рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища. Кардинальный момент процедуры состоит в определении ответственного государства и установлении его обязанностей. Несмотря на то, что ст. 28 Конвенции 1990 г. подтверждает обязательства договаривающихся сторон, вытекающие из положений Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, и ст. 32 предлагает ответственному государству рассмотреть ходатайство иностранного лица о предоставлении убежища в соответствии с его национальным правом, многие нормы этого договора являются практически взаимоисключающими. Подобные нормы могут содержаться в одной общей статье. К примеру, в ч. 1 ст. 29 Конвенции 1990 г. на государства-участников возложена обязанность «провести рассмотрение каждого ходатайства о предоставлении убежища, поданного иностранцем на территории одного из них». В ч. 2 той же статьи предусмотрена возможность для участника не предоставлять такому лицу право доступа и пребывания на своей территории, отказывать ему во въезде или выдворять его в третью страну на основании национально-правовых норм и согласно своим международным обязательствам.

Отправление иностранного гражданина в третье государство связано с последующим рядом договоров ЕС о реадмиссии со странами, соседствующими с

⁵¹³ Какие страны ЕС уклоняются от предоставления убежища мигрантам? URL: <http://www.ru.euronews.com/2015/07/23/eu-countries-migrant-applications-africa> (дата обращения: 23.01.2017).

Шенгенским пространством, если это лицо формально въезжало через их территорию. Ф.Дювель замечает, что «почти все граничащие с ЕС страны отождествлялись с транзитной миграцией и получали соответствующее клеймо. В этом смысле транзитная миграция превратилась в своеобразный боевой клич, обращенный к странам, от которых государства-члены ЕС ожидали предотвращения нежелательной миграции в Европу»⁵¹⁴. К «странам риска», с территории которых такие миграционные потоки направлены в ЕС, сегодня относятся Балканские государства, Молдова, Украина, Беларусь, Азербайджан, Албания, Марокко, Ливия, Турция, Иордания.

Альтернативой реадмиссии теоретически выступает международно-правовой институт третьей безопасной страны, с которой государства-члены ЕС могут вступать при содействии УВКБ ООН в договоры о приеме беженцев и лиц, ищущих убежище⁵¹⁵. Сегодня примером такого весьма спорного с гуманитарных позиций сотрудничества является отправление незаконно въехавших в пределы ЕС вынужденных мигрантов из Сирии на территорию Турции, согласно совместному заявлению сторон от 18 марта 2016 г.⁵¹⁶ По мнению К.Хайна, критериями определения третьей безопасной страны считаются: 1) обеспечение ею гарантий уважения прав человека, прежде всего, права на свободу и жизнь; 2) участие в Конвенции 1951 г. и наличие механизма ее имплементации, в частности, применение права на невысылку; 3) обеспечение договора о въезде вынужденных мигрантов в эту страну и предоставление на ее территории убежища; 4) учет личных обстоятельств лица и наличие у него родственных связей в таком государстве⁵¹⁷. К настоящему моменту отправление вынужденных мигрантов из ЕС на территорию Турции происходит автоматически на групповом основании и без гарантий прохождения процедуры признания статуса, несмотря на то, что в тексте совместного заявления указана необходимость применения международно-

⁵¹⁴ Дювель Ф. Транзитная миграция в Европу: обзор // Транзитная миграция и транзитные страны: теория, практика и политика регулирования / под ред. И.Молодиковой и Ф.Дювеля. М., 2009. С. 37–38.

⁵¹⁵ Подробнее об этом см.: "Safe Third Country": Policies in European countries.

⁵¹⁶ EU-Turkey Statement, 18 March 2016. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (Date of access: 10 November 2017).

⁵¹⁷ К.Хайн. Концепция третьей безопасной страны и международные стандарты: позиция Европейского Союза // Работа с лицами, ищущими убежища / Правозащитный центр «Мемориал». М.: Р.Валент, 2002. С. 55–56.

правовых стандартов обращения с ними и принципа *non-Refoulement*. Этим отчасти объясняется сдержанная позиция УВКБ ООН, не считающего себя связанного указанным заявлением. Заслуживает внимания и мнение Верховного Комиссара Совета Европы по правам человека Н.Муїжниека, который замечает, что необходимо распространить действие такого правового акта на всех вынужденных мигрантов, а не только на сирийских граждан, и что общая позиция принимающих сторон в отношении этих лиц не должна быть связана с задержанием по причинам незаконного въезда и пребывания на территории Греции или Турции. При этом государствами временного размещения мигрантов, бегущих от вооруженных конфликтов и преследования, должны быть и другие европейские страны⁵¹⁸.

Другое противоречие правоприменения имеет место в содержании ч. 1 ст. 34 Шенгенской конвенции 1990 г., которая обязывает государство-участника вернуть под свою юрисдикцию иностранное лицо, чье ходатайство было окончательно отклонено и которое затем въехало незаконно на территорию иного государства-участника. В соответствии с ч. 2 ст. 34 Конвенции 1990 г., это обязательство не действует, если ответственная сторона уже произвела выдворение такого иностранца за пределы Шенгенского пространства. Во-первых, здесь не учтены положения ст. 36 Конвенции 1990 г. о предоставлении убежища по гуманитарным соображениям, когда юрисдикция переходит к стране, его гарантирующей. Во-вторых, как уже отмечалось выше, согласно нормам Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., к таким лицам должен применяться принцип невысылки в государство, где их жизнь и личная безопасность могут подвергаться угрозе. Ст. 34 Конвенции 1990 г. определяет как альтернативу действия юрисдикции ответственного государства обычную процедуру выдворения лица, ищущего убежище, без каких-либо указанных гарантий.

Детальное определение ответственной стороны предусмотрено ст. 30

⁵¹⁸ Muižnieks N. Safeguards needed for EU-Turkey migration deal. URL: <http://www.coe.int/ru/web/commissioner/-/safeguards-needed-for-eu-turkey-migration-deal?inheritRedirect=true> (Date of access: 10 November 2017).

Шенгенской конвенции 1990 г., и ею может являться государство-участник:

- выдавшее иностранному лицу въездную визу любого типа или вид на жительство;
- выдавшее их на наиболее длительный срок действия, если визы или вид на жительство выдали несколько стран сразу;
- через внешние границы которого в случае безвизового въезда или незаконной миграции проникло иностранное лицо;
- являющееся окончательным местом назначения для иностранца, обладающего транзитной визой и подавшего ходатайство в стране транзита;
- дополнительно принявшее на себя обязательство рассмотреть ходатайство о предоставлении убежища (ч. 3 ст. 30).

Если же данные критерии не могут быть применены к определению ответственной стороны, то ею признается то государство, где было подано ходатайство о предоставлении убежища. По нашему мнению, чрезвычайная формализация процедуры признания лица беженцем или получившим убежище значительно затрудняет применение к нему минимума норм обращения по универсальной Конвенции 1951 г. Формализация ведет к постановке и решению вопроса о признании государства-члена ЕС ответственной стороной, при этом игнорируется применение процедуры признания по существу. Для принимающей стороны важнее доказать факты пересечения иностранным гражданином внешних и внутренних границ ЕС, чем оценить обстоятельства его выезда из собственного государства. Вторичное право ЕС подтверждает закрепление общей тенденции крайней формализации миграционных правоотношений и усложнения применения универсального принципа *Burden-Sharing* при приеме вынужденных мигрантов.

Как известно, Дублинская конвенция, которая определяет государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейского Сообщества, принималась параллельно с Конвенцией о применении Шенгенского соглашения в 1990 г. и вступила в силу в 1997 г. Поэтому в большинстве своем их нормы идентичны по

содержанию. Отметим ряд дополняющих положений Дублинской конвенции. Ст. 6 указанной Конвенции дает возможность применения к постоянно проживающему на территории ЕС иностранному лицу, прибывшему нелегально, процедуры рассмотрения его ходатайства, если доказано, что он находился там не менее шести месяцев до его подачи. Согласно ч. 1 ст. 7 Дублинской конвенции, ответственной стороной за лиц, пересекших внешние границы ЕС в безвизовом порядке, будет признаваться последнее государство-член, где они остановились. Одновременно если ходатайство об убежище подается находящимся в транзитном коридоре аэропорта иностранцем, то оно рассматривается государством его территориальной принадлежности (ч. 3 ст. 7).

Расхождения в содержании Шенгенской и Дублинской конвенций существуют по поводу обеспечения принципа единства/воссоединения семей беженцев в их полном составе. Так, согласно ч. 2 ст. 35 Шенгенской конвенции 1990 г., членом семьи считается супруг(а) заявителя и их не состоящий в браке ребенок младше 18 лет. Согласно ст. 4 Дублинской конвенции им признается супруг(а) заявителя и его несовершеннолетний ребенок в возрасте до 15 лет, не состоящий в браке. Представляется, что снижение возрастного уровня несовершеннолетних лиц для ограничения приема семей противоречит ст. 1 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г., где им признается человеческое существо до достижения 18-летнего возраста.

Шенгенская и Дублинская конвенции не содержат норм, гарантирующих предоставление защиты и минимального комплекса прав для лиц, ищущих убежище. В них установлены права и полномочия государства, которое признается ответственной стороной по приему таких лиц. Несмотря на формальные отсылки обоих договоров к нормам и принципам Конвенции о статусе беженца 1951 г., ее содержание не адаптировано к современным условиям приема вынужденных мигрантов в ЕС.

Предполагалось, что этот пробел будет устранен с помощью резолюции Совета ЕС от 20 июня 1995 г. о минимальных гарантиях предоставления

убежища⁵¹⁹, которая связана со вторым этапом формирования нормативно-правовых актов ЕС в сфере регулирования вынужденной миграции. Будучи актом вторичного права ЕС, она представляет собой рекомендацию по единообразной процедуре предоставления убежища государствами-членами. Указанная резолюция содержит отдельный раздел IV «Права лиц, подающих заявления о предоставлении убежища, во время процедур рассмотрения, апелляции и пересмотра». Некоторые нормы резолюции 1995 г. не устанавливают конкретных юридических процедур, к примеру, п. 10 требует от участников обеспечить лицу, ищущему убежище, подать свое заявление «как можно раньше». П. 11 резолюции оговаривает, что информация, исходящая от заявителя, представляет собой «очень деликатные данные, требующие защиты», которые должны быть скрыты от властей страны его происхождения. Такие этические моменты адресованы к ответственной за прием стороне и не позволяют говорить о собственных правах заявителя, потому что в самой резолюции Совета ЕС 1995 г. они отсутствуют.

Резолюция, тем не менее, устанавливает такие специальные права иностранного гражданина (пункты 12–17), как:

- пребывание в государстве-участнике, где рассматривается его заявление об убежище, вплоть до принятия окончательного решения государством-участником в случае обжалования;
- информирование об основах правового статуса;
- предоставление услуг переводчика и приглашение юридического консультанта по своему выбору;
- связь с представительством УВКБ ООН;
- возможность личного интервью с должностным лицом;
- апелляция и пересмотр решения о предоставлении убежища.

Ссылаясь во многих пунктах резолюции на применение Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протокола 1967 г. к ней, Совет ЕС опирался на то, что только лицам, признанным беженцами, должно быть обеспечено «право проживать в

⁵¹⁹ Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures // OJ. Vol. 39. C 275, 19 September 1996. P. 13–17.

государстве-участнике» (п. 29). Лица, ищущие убежище, обладают правом на исключительно временное пребывание или проживание. При этом расширение гарантий предусмотрено на основании более благоприятных для заявителей национальных норм регулирования, если этого пожелает государство-член (п. 32 резолюции Совета ЕС 1995 г.). Такая позиция представляется весьма разумной, поскольку статус лица, ищущего убежище, является, в отличие от статуса беженца, временным. Как было указано выше, такое лицо может приобрести статус беженца, получить в государстве приема временное убежище или убежище по гуманитарным соображениям либо переместиться в третью безопасную страну.

Совместная позиция стран-участниц ЕС по согласованному определению понятия «беженец»⁵²⁰, выраженная Советом ЕС 4 марта 1996 г., толкует содержание ст. 1 Конвенции 1951 г. применительно к европейской практике признания. Эта позиция опирается на следующие положения:

– предполагается наличие у заявителя «достаточно обоснованного страха преследования», подкрепленное доказательствами для оценки достоверности фактов и обстоятельств (ч. 3);

– преследование может означать умаление прав человека (жизни, свободы или физической неприкосновенности), иметь форму «применения грубой силы» или неправомерных административных и/или судебных мер, «основания для преследования могут переплетаться» (ч. 4, п. 5.1);

– ссылки на ситуации вооруженных конфликтов и гражданских войн не выступают сами по себе основанием, достаточным для признания статуса беженца; должны быть использованы индивидуальные критерии, указывающие на преследование (ч. 6);

– пересечение международных границ внутренне перемещенным лицом должно быть обосновано тем, что оно действительно «не может найти эффективной защиты в другой части своего собственного государства» (ч. 8);

⁵²⁰ 96/196/JHA: Joint Position of 4 March 1996 defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the harmonized application of the definition of the term 'refugee' in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees // OJ N L 63, 13 March 1996. P. 2–7.

– вопрос о прекращении статуса беженца всегда рассматривается на индивидуальной основе (ч. 11).

Представляется, что данная согласованная позиция во многом опиралась на соответствующие заключения Исполкома УВКБ, и развивала нормы и принципы, заложенные универсальной Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. В целом, вышеперечисленные акты вторичного права ЕС направлены на формирование единообразных подходов и гармонизацию национального законодательства в области миграции, а также выработку общих критериев предоставления убежища и статуса беженцев. В этом они значительно дополняют нормы Шенгенской и Дублинской конвенций, внося элементы прав индивида в региональное международно-правовое регулирование.

Третий этап формирования регионального международно-правового механизма регулирования вынужденной миграции в ЕС связан с внеочередным заседанием Европейского Совета в Тампере в октябре 1999 г. и принятием решения о создании общей европейской системы предоставления убежища. Система ориентирована на полное и всестороннее применение универсальной Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, в ее рамках подтверждается принцип отказа от принудительного возвращения беженцев и гарантируется, что никто не будет высылаться обратно при наличии опасности подвергнуться преследованию. Главным в этой системе является максимальное сближение позиций государств-членов ЕС по поводу процедуры признания беженцем и содержания статуса беженца⁵²¹. Д.Ф.Холлифилд замечает: «Сегодня Западная Европа развивает свой собственный региональный режим миграции – Шенгенскую систему. Он выступает слабой попыткой регулирования международных перемещений на многостороннем уровне»⁵²². Говоря об общих миграционных приоритетах развитых стран, указанный автор обозначил их таким образом: «В настоящий момент требуется

⁵²¹ The Tampere European Council Presidency Conclusions, 15–16 October 1999. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (Date of access: 10 November 2017). См. также: Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin / E.Guild, C.Costello, M.Garlick, V.Moreno-Lax. (CEPS Paper in Liberty and Security in Europe; N 83, September 2015). [S.I.], 2015.

⁵²² Hollifield J.F. The Politics of International Migration. How Can We “Bring the State Back in”? // Migration Theory: Talking across Disciplines. New York; London: Routledge, 2001. P. 160.

такой подход, который позволяет контролировать, организовать или остановить миграцию и приток беженцев»⁵²³. И.П.Н. де Алмейда, ранее занимавший должность Комиссара ЕС по вопросам юстиции и внутренних дел, указывает, что «в основном политика государств-членов направлена на то, чтобы только получение убежища и воссоединение семей могли бы разрешить гражданам третьих стран пребывание на территории ЕС»⁵²⁴.

Дополнительные стандарты ЕС в отношении лиц, ищущих убежище, содержатся в Директиве Европейского Парламента и Совета ЕС 2003/9/ЕС от 27 января 2003 г., устанавливающей минимальные стандарты для приема таких лиц⁵²⁵. Уже в преамбуле Директивы определено, что «общая политика в сфере предоставления убежища... является составной частью задач Европейского Союза по постепенному установлению свободного, безопасного и справедливого пространства, открытого для тех, кто в силу обстоятельств вынужден искать защиты в государствах Сообщества». Цель принятия Директивы точно отражает действие принципа субсидиарности в европейском праве: «Поскольку цели данной акции, а именно – установление минимальных стандартов приема лиц, ищущих убежище, в государствах-членах ЕС, не могут быть достигнуты в достаточной степени самими государствами-членами ЕС и, таким образом, могут, в силу сферы применения и последствий данной акции, решаться наилучшим образом Сообществом в целом». По сути, содержание Директивы ЕС 2003/9/ЕС представляет собой проект регионального договора о правовом статусе лиц, ищущих убежище, детализирующего основы их въезда, пребывания и наделения основными правами и свободами человека. К новациям Директивы ЕС 2003/9/ЕС относятся следующие положения:

– в статьях 5 и 6 установлены четкие временные рамки для предоставления государствами-членами информации о льготах и обязательствах лиц, ищущих убежище (15 дней с момента подачи заявления), и для выдачи подтверждающих

⁵²³ Ibidem.

⁵²⁴ Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organization. 2002. 77, 1/2. P. 38.

⁵²⁵ Directive 2003/9/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers // OJ N L 31, 6 February 2003. P. 18–25.

их статус и разрешение на временное пребывание документа (3 дня с момента подачи заявления);

– разрешено свободное передвижение таких лиц по территории принимающего государства-члена с предоставлением ими информации о текущем адресе (ст. 7);

– материальные условия приема проявляются в предоставлении таким лицам и членам их семей мест в помещениях, центрах размещения, частном секторе или гостиницах, приспособленных для жилья, где они смогут контактировать с родственниками, адвокатами, представителями УВКБ ООН и признаваемыми государствами-членами неправительственными организациями (ст. 14);

– среди общих прав и свобод человека отмечены такие, как сохранение единства семьи, доступ несовершеннолетних детей к школьному образованию, медицинское обследование и обслуживание, особое в отношении жертв пыток и насилия, занятость и профессиональная подготовка (статьи 8–12, 15, 20);

– возможен отказ в приеме, если лицо не смогло доказать, что ходатайство об убежище было им подано сразу же, как только это было возможно после прибытия (ст. 16);

– предусмотрено специальное обращение с лицами, имеющими особые потребности (несовершеннолетние без сопровождения, родители-одиночки, инвалиды, пожилые люди, беременные женщины) (ст. 17);

– институт апелляций при отказе в предоставлении убежища является предметом регулирования национального законодательства принимающей стороны (ст. 21).

Важно отметить, что предметом Директивы 2003/9/ЕС выступают стандарты обращения с лицами, ищущими убежище, т.е. с теми, кого власти государств-членов намерены рассматривать в качестве заявителей на статус беженца. Представляется, что это весьма актуально для государств-членов ЕС, поскольку универсальные нормы Конвенция 1951 г. устанавливают только права и обязанности лиц, которые признаны беженцами. Правовой статус лиц,

претендующих на статус беженцев, с момента их въезда на территорию государства приема и до момента признания или отказа в признании беженцами, универсального международно-правового регулирования не получил. Поэтому указанные новации Директивы 2003/9/ЕС являются принципиальными для реализации механизма региональной защиты указанных лиц. Ю.М.Юмашев справедливо отмечает, что «основной принцип директивы – гарантия человеческого достоинства на всей территории ЕС», и с этой целью государство-член, оказавшее убежище, обязано «предоставить жилье, пищу, одежду, необходимую медицинскую помощь, право свободно передвигаться по своей территории, которое может быть ограничено в интересах полицейского контроля»⁵²⁶.

В контексте эволюции общей европейской системы предоставления убежища Советом ЕС 18 февраля 2003 г. был принят Регламент 343/2003, устанавливающий критерии и механизмы определения государств-членов, ответственных за рассмотрение ходатайств граждан третьих стран о предоставлении убежища⁵²⁷, получивший название «Дублин II». Регламенты ЕС, как известно, являются международно-правовыми актами прямого действия и имеют обязательную силу для государств-членов⁵²⁸. Вслед за содержанием Дублинской конвенции, Регламент «Дублин II» был призван детально унифицировать правила проведения процедуры предоставления убежища государствами-членами. Уточненными критериями определения государств-членов ЕС, ответственных за рассмотрение ходатайств об убежище⁵²⁹, выступают

⁵²⁶ Юмашев Ю.М. Миграционная политика Европейского союза и граждане третьих стран // Право: журн. Вышш. шк. экономики. 2011. № 1. С. 106.

⁵²⁷ Council Regulation (EC) N 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national // OJ N L 50, 25 February 2003. P. 1–10.

⁵²⁸ Регламент представляет собой нормативно-правовой акт вторичного права ЕС, обладающий общим действием, являющийся обязательным в полном объеме и подлежащий прямому применению во всех государствах-членах, целью которого выступает унификация национального законодательства. Директива имеет обязательную силу для тех государств-членов, кому она адресована, в отношении того результата, которого нужно достичь. Ее целью является гармонизация национального законодательства посредством акта трансформации, которая должна быть проведена в течение определенного времени. Подробнее о правовой природе актов вторичного права ЕС см.: Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии: учеб. пособие / под ред. С.Ю.Кашкина. 2-е изд., исп. и доп. М., 2011.

⁵²⁹ Подробно о создании общей европейской системы предоставления убежища см.: Потемкина О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.04. М., 2013.

(глава III Регламента): 1) приоритетность обязательств того государства-члена, на территории которого проживают член семьи заявителя, обладающий статусом беженца или подавший ходатайство, которое рассматривается; 2) последующие обязательства, лежащие на государстве, которое выдало лицу въездную визу либо вид на жительство, или чью границу оно незаконно пересекло. В случае безвизового въезда ответственность возлагается на первое государство въезда. Если данные критерии неприемлемы, ходатайство должно быть рассмотрено тем государством, в котором оно впервые подано. Смягчающими условиями применения Регламента выступают права государства-члена, не имеющего обязанностей приема в соответствии с вышеуказанными критериями, заявить о принятии ходатайства лица на основе своего суверенитета (ч. 2 ст. 3, которую называют «оговоркой о суверенитете») или принять решение о воссоединении членов семей по гуманитарным соображениям (ст. 15). Оценивая неэффективность модернизированной Дублинской системы, эксперты Европейского совета по делам беженцев и изгнанников (ECRA) признавали наличие противоречий «между европейскими и национальными нормами и правилами в отношении убежища», которые здесь проявились в наиболее резкой форме, и «огромного неравенства относительно качества защиты, предоставляемой в странах ЕС»⁵³⁰. Все это зачастую приводило к ненадлежащему проведению процедуры признания или к отсутствию реального доступа лиц, ищущих убежище, к самой процедуре.

Именно такая категория, как лица, ищущие убежище, становится наиболее уязвимой вследствие применения международно-правовых норм, связанных с определением ответственного за их прием государства-члена ЕС. Содержание Директивы Совета ЕС 2005/85/ЕС от 1 декабря 2005 г. о минимальных стандартах проведения государствами-членами ЕС процедур предоставления и отмены действия статуса беженца⁵³¹ весьма широко определяет страну первого убежища

⁵³⁰ Доклад о применении Регламента «Дублин II» в Европе, март 2006 г. / Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRA), Европейская правовая сеть по вопросам убежища (ELENA). AD3/3/2006/EXT/MH. С. 37.

⁵³¹ Directive 2005/85/EC of the European Council of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status // OJ N L 326, 13 December 2005. P. 13–34.

(приема), которой является государство, где лицо было признано беженцем и пользуется защитой, или где лицо пользуется иной достаточной защитой с преимуществами принципа невысылки, если оно было допущено в это государство (ст. 26). Вопрос состоит в том, будут ли заявители указанных видов правового статуса признаны таковыми на территории государств-членов. Директива 2005/85/ЕС предусматривает возможность государств-членов организовать процедуры для принятия решений о статусе лиц, ищущих убежище, на границах или в транзитных зонах, одновременно разрешая заинтересованным лицам временно оставаться там (ч. 1 и ч. 3а) ст. 35).

К концу 2000-х годов европейские правоведы отмечали, что исполнение норм Дублинской конвенции 1990 г. и последующих директив и регламентов Совета ЕС о стране первого приема зачастую приводит к применению т.н. промежуточных мер (*interim measures*) со стороны ЕСПЧ. Заявители депортируются в Италию, Грецию и на Мальту, которые являются своеобразными «входными воротами» Европы для иностранных граждан из третьих стран. Такие внутренние «трансферы» ЕС неоднократно подвергались критике УВКБ ООН, Европейским Комиссаром по правам человека и неправительственными организациями. Подвергнутые им лица не получают доступа к процедуре предоставления убежища и рискуют быть отправленными в государства, где их преследуют. Хотя формально в Греции высланные лица, ищущие убежище, находятся под ее юрисдикцией, на практике для них крайне затруднительно прибегнуть к услугам переводчика и адвоката и получить необходимую правовую информацию. Особенно это относится к иностранцам, размещенным в центрах содержания. В 2008 г. в ЕСПЧ поступило 11 петиций против Греции по таким делам, в 2009 г. – 12. Достаточно широко промежуточные меры были применены ЕСПЧ также в отношении отмены решений о выдворении лиц, ищущих убежище, с территории Австрии, Бельгии, Франции, Финляндии, Нидерландов, Венгрии,

Швеции, Великобритании в 2008 г. ЕСПЧ усмотрел в таких «внутренних трансферах ЕС» риски, связанные с нарушением норм статей 2 и 3 ЕКПЧ⁵³².

Как известно, указанные нормы закрепляют естественное право каждого человека на жизнь (ст. 2) и запрет пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство лица обращения либо наказания (ст. 3). Так, в деле «Авдеш против Бельгии» № 12922/09 заявителем обжаловалось решение о высылке его как иракского искателя убежища, преследуемого за христианское вероисповедание, с территории Бельгии, где он пытался присоединиться к своему брату, на территорию Греции. Греция являлась страной его въезда в Шенгенское пространство, и, пройдя апелляцию в бельгийском Совете по делам иностранцев с отрицательным результатом, он должен был быть выслан туда. ЕСПЧ издал указание о приостановке исполнения решения о высылке, вследствие докладов УВКБ ООН о ситуации массовых отправлений искателей убежища в Грецию и недопустимого обращения с ними при возвращении. Благодаря этому Авдеш смог подать дальнейшие жалобы в бельгийские суды, и его жалоба была коммуницирована властям государства-ответчика в отношении вышеуказанной ст. 3 ЕКПЧ⁵³³.

Таким образом, мониторинг ЕСПЧ по экстренным делам делает возможным отмену административных решений государств-членов ЕС о депортации лиц, ищущих убежище, сначала в страны первого приема, а затем и в их собственные государства. При этом в содержании ЕКПЧ отсутствуют специальные нормы, запрещающие выдачу или высылку таких лиц. Чтобы остановить эти действия, применяются общие нормы Конвенции о защите индивида от насилия, преследования, необоснованного наказания, смертных приговоров, применения пыток, которые можно использовать как основания для запрета его возвращения в государство происхождения⁵³⁴. Представляется, что подобная практика ЕСПЧ

⁵³² Burbano Herrera C., Haeck Y. Staying the Return of Aliens from Europe through Interim Measures: The Case-law of the European Commission and the European Court of Human Rights // *European Journal of Migration and Law*. 2011. Vol. 13, n° 1. P. 48.

⁵³³ *Awdesh v. Belgium* (N 12992/09) II секция // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Совет Европы. Российское издание. 2009. № 10. М.: Моск. клуб юристов. С. 9.

⁵³⁴ Подробнее об этом см.: Mole N., Meredith C. *Asylum and the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010. (Human Rights files; N 9).

близка к универсальной правовой тенденции расширения понятия «беженец», в которой наряду с таким основанием для предоставления статуса, как индивидуальное преследование, рассматриваются и иные выталкивающие причины, как вооруженные конфликты и гражданские войны, массовые и систематические нарушения прав и свобод человека и социальные революции. Административные решения о депортации тех вынужденных мигрантов из стран Северной Африки и Ближнего Востока, чьи ходатайства о статусе беженца или лица, получающего убежище, будут отклонены властями принимающих государств-членов ЕС, предстоит исполнять государствам первого въезда мигрантов, т.е. Греции, Италии, Мальте и т.д.

Одновременно ЕСПЧ выступает высшей апелляционной инстанцией для тех дел по поводу статуса и прав мигрантов, решения по которым являются окончательными в национальной судебной системе государств-членов ЕС. Н.Новикова отмечает: «Возможность обжалования в Европейский Суд по правам человека решения национальных властей о высылке является дополнительной гарантией соблюдения государствами-участниками Совета Европы основополагающего принципа в области предоставления убежища – принципа невысылки»⁵³⁵. Данный автор также считает необходимым применение этого принципа и к лицам, уже обладающим статусом беженца, и к первоначально проходящим процедуру признания заявителям. Н.Новикова определяет значительный потенциал применения ст. 3 ЕКПЧ в области предоставления убежища, ссылаясь на такие дела, рассмотренные ЕСПЧ, как «Серинг против Соединенного Королевства» 1989 г., «Крус Варас против Швеции» 1991 г., «Вилвараджа против Соединенного Королевства» 1991 г., «Ахмед против

⁵³⁵ Новикова Н. Право убежища в решениях Европейского Суда по правам человека [Электронный ресурс] // Российская юстиция. 2003. № 5. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

Австрии» 1996 г., «Чахал против Соединенного Королевства» 1996 г.⁵³⁶ На наш взгляд, международно-правовой механизм защиты с использованием норм ЕКПЧ значительно облегчает реализацию базовых прав беженцев и лиц, ищущих убежище. Но, наряду с ним, на региональном уровне необходима разработка и принятие международного договора о правовом статусе лиц, ищущих убежище, который устранил бы пробелы и способствовал бы переходу от общей защиты иностранных граждан от произвольной высылки к специальной защите вынужденных мигрантов. Необходимость такого договора подкрепляется неопределенностью положения тех иностранцев, которые не будут высланы вследствие применения норм ЕКПЧ, но не приобретут какого-либо правового статуса в государстве пребывания.

Договор о функционировании ЕС 2007 г. подводит итог дискуссии о принципах регулирования вынужденной миграции, относя к компетенции Союза формирование «общей политики по вопросам предоставления убежища, дополнительной защиты и временной защиты, которая стремится предоставить адекватный статус любому гражданину третьей страны, нуждающемуся в международной защите, и обеспечить соблюдение принципа невысылки» (ч. 1 ст. 78). Отмечается, что эта политика должна соответствовать нормам Конвенции 1951 г., Протокола о статусе беженцев 1967 г. и иных международных договоров, что указывает на связь универсального и регионального международно-правовых механизмов защиты. Ч. 2 ст. 78 указанного Договора разрешает Европейскому Парламенту и Совету принимать меры в сфере общей европейской системы предоставления убежища. Последняя включает: 1) регулирование правового статуса лиц, получивших убежище (для граждан третьих стран), действительного

⁵³⁶ Там же. См. также: *Soering v. United Kingdom* (N 14038/88). URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461433/2461433.htm> (Date of access: 10 November 2017); *Cruz Varas and Others v. Sweden* (N15576/89). URL: <http://www.base.garant.ru> (Date of access: 10 November 2017); *Vilvarajah and Others v. The United Kingdom* (N 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87). URL: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-vilvarajah-and-others-v-united-kingdom-application-nos-1316387-1316487-1316587-1344787> (Date of access: 10 November 2017); *Ahmed v. Austria* (N 25964/94) URL: http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/Ahmed%20v%20Austria_0_0.pdf (Date of access: 10 November 2017); *Chahal v. United Kingdom* (N 22414/93). URL: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/Chahal.pdf> (Date of access: 10 November 2017).

на территории ЕС; 2) единообразное применение института дополнительной защиты для граждан третьих стран; 3) общие основы временной защиты таких лиц в ситуации массового притока; 4) единые процедуры приобретения и прекращения статуса лица, получившего убежище или дополнительную защиту; 5) критерии и механизмы определения ответственного за получение статуса или защиты государства-члена; 6) стандарты в отношении условий приема таких лиц; 7) партнерство и сотрудничество с третьими странами в целях управления миграционными потоками. Все остальные меры в сфере миграции, и, в частности, гармонизация национального иммиграционного законодательства, отнесены к компетенции государств-членов.

Четвертый этап формирования регионального механизма регулирования вынужденной миграции в ЕС связан с существенными дополнениями правовой сферы Шенгенского пространства обязанностями государств-членов по усилению законных оснований организации иммиграции, введением особой категории бенефициаров, имеющих право на международную защиту, и дополнением процедур общей европейской системы предоставления убежища. Указанный подход, с одной стороны, ограничивает физическое проникновение иностранных граждан через границы ЕС. С другой стороны, если причины вынужденного передвижения существуют объективно, то ограничения приема на территории ЕС не остановят его в принципе. Миграционный поток просто меняет свое географическое направление. На наш взгляд, вынужденная миграция выступает элементом, консолидирующим региональные правовые системы. Ее влияние на государства региона зависит, прежде всего, от тех форм и средств, которыми они готовы адаптировать на временной или постоянной основе въезжающих мигрантов. В перспективе такие лица могут образовать диаспору или полностью интегрироваться в гражданское общество государства приема. Вопрос для государств-членов ЕС состоит в том, вынужденные мигранты из каких третьих стран смогут приобрести статус беженца или получить убежище, с учетом общей внешней политики Союза. Квалификация обстоятельств выезда мигрантов тесно связана с оценкой политической и социальной ситуации в государстве их

происхождения. Для государств-членов ЕС она должна быть унифицирована, учитывая наличие такой совместной компетенции, как внешняя политика и политика безопасности. Страна исхода вынужденных мигрантов может быть при этом определена ими как опасная для нахождения, в связи с происходящими там вооруженными столкновениями либо грубым и массовым нарушением прав и свобод человека.

Множество факторов влияет на выбор мигрантом государства, где он мог бы остановиться. Право на убежище не ограничивается привязкой к какой-либо стране, к примеру, близкой по этнической принадлежности или культуре и языку, либо лежащей первой на пути передвижения, либо достаточно развитой экономически, чтобы принимать иностранных граждан. Все указанные факторы отдельно или совместно могут влиять на принятие такого решения, что предопределяет свободу выбора индивидом государства убежища.

Эксперты-правозащитники международной неправительственной сети «*Amnesty International*» указывали еще в первоначальный период действия Шенгенской системы, что государства-члены ЕС «считают, будто такие меры, как задержание беженцев, сокращение возможностей для воссоединения семей или ограничение их экономических и социальных прав (отмена права на труд), остановят других беженцев»⁵³⁷. Среди иных ограничительных мер ЕС они отмечали лимитирование выдачи въездных виз, санкции к авиаперевозчикам за перевозки лиц без действительных проездных документов и введение ограничений по процедурам определения статуса беженцев и лиц, ищущих убежище, непосредственно на внешних границах⁵³⁸. Сегодня в условиях массового миграционного притока вынужденных мигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки власти Венгрии показывают пример строительства укрепленных и закрытых участков внешней границы и введения усиленных форм ответственности за незаконное проникновение мигрантов.

⁵³⁷ The UN and refugees' human rights: A manual on how UN human rights mechanisms can protect the rights of refugees. London: Amnesty International, 1997. P. 7.

⁵³⁸ Ibidem.

Правительство Франции в период председательства этой страны в ЕС призвало государства-члены к подготовке единого Европейского пакта по вопросам иммиграции и убежища⁵³⁹. Указанный Пакт был принят Советом ЕС в октябре 2008 г., и, к сожалению, не стал кодифицирующим правовым актом, определяющим процедуры признания статуса беженцев и лиц, претендующих на убежище. На наш взгляд, Пакт представляет собой свод отдельных принципов сотрудничества и обязательств государств-членов в сфере общей иммиграционной политики. Преамбула Пакта устанавливает в качестве глобального подхода к вопросам миграции «тесное партнерство между государствами происхождения, транзита и назначения» и определяет соответствие регулирования миграции и политики предоставления убежища тем нормам международного права, которые «касаются прав человека, человеческого достоинства и беженцев».

Вместо конкретных региональных механизмов защиты вынужденных мигрантов в Пакте предусмотрены международно-правовые обязанности государств-членов, в рамках которых они будут принимать конкретные меры. К последним относятся: 1) организация законной иммиграции и поддержка интеграции мигрантов; 2) предупреждение незаконной миграции и возврат незаконных мигрантов в страны происхождения или транзита; 3) усиление эффективности контроля внешних границ ЕС; 4) создание общей системы предоставления убежища в ЕС; 5) учреждение соответствующего партнерства ЕС и стран происхождения или транзита мигрантов с целью усиления связи миграции и устойчивого развития. Таким образом, общая иммиграционная политика ЕС в очередной раз превалирует над региональной международно-правовой спецификой приема беженцев и лиц, ищущих убежище.

По сути, региональный механизм регулирования вынужденной миграции проявляется только в обязанности государств-членов по созданию общей системы предоставления убежища в ЕС. Пактом предусмотрено, что «усиление контроля европейских границ не должно ограничивать доступа к системам защиты тех лиц,

⁵³⁹ European Pact on immigration and asylum, 28 September 2008. Doc. 13440/08. URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/oct/eu-european-pact-imm-asyl-13440-08.pdf> (Date of access: 10 November 2017).

которые имеют на них право». Содержание данного механизма включает создание Европейского бюро поддержки, на которое возложены задачи обмена информацией и опытом между государствами-членами ЕС, а также использование знаний по странам происхождения с тем, чтобы согласовать национальные процедуры, практику и решения государств-членов. Кроме того, Пакт предполагает создание унифицированной процедуры предоставления убежища и установление единого правового статуса беженцев и дополнительных бенефициаров. Остальные меры носят ситуационный характер и связаны с массовым исходом заявителей, усилением сотрудничества ЕС и УВКБ ООН и обучением пограничного персонала правам и обязанностям в области международной защиты.

Итак, Европейский Пакт по вопросам иммиграции и убежища заложил отдельные направления совместной деятельности государств-членов в форме их конкретных обязанностей по приему мигрантов и обращению с ними. Но в содержание этого правового акта ЕС не включены перечень и содержание прав, свобод, обязанностей и гарантий непосредственно для беженцев и других бенефициаров установленного механизма защиты.

Шенгенский Визовый кодекс, принятый Регламентом Европейского парламента и Совета ЕС № 810/2009 от 13 июля 2009 г. и действующий с изменениями и дополнениями⁵⁴⁰, прямо устанавливает, что «Шенгенское сотрудничество на местах имеет ключевое значение для согласованного применения общей визовой политики и для правильной оценки миграционных рисков и/или рисков для безопасности» (п. 18). По общему правилу ответственным за осуществление приема лиц, ищущих убежище, признается государство-участник, которое осуществило выдачу въездной визы любого типа или действительного вида на жительство в ЕС. Риски, связанные с выдачей въездных виз иностранным гражданам из третьих стран должны изначально оцениваться выдающими их консульскими учреждениями стран ЕС (ст. 21).

⁵⁴⁰ Visa Code. Regulation (EC) № 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) // OJ N L 243, 15 September 2009. P. 1–58. Регламентом ЕС № 610/2013 от 26 июня 2013 г. были уточнены правила пребывания иностранных граждан из третьих государств в Шенгенском пространстве на основе выданных государствами-членами многократных краткосрочных виз: Regulation (EU) № 610/2013 of the European Parliament and the Council // OJ N L 182, 29 June 2013. P. 1–18.

Таким образом, уже в самом Визовом кодексе ЕС презюмируется возможное сокрытие иностранными гражданами истинных целей въезда, которое предопределяет дальнейшую формализацию и расширение списка требуемых документов и персональных данных заявителей Шенгенской визы (ст. 12–15).

Одновременно правовые новации ЕС в области регулирования вынужденной миграции связаны с введением в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства нового понятия «лица, имеющие право на дополнительную защиту». Наряду с беженцами они включены в круг индивидов, претендующих на международную защиту. Директивой Европейского Парламента и Совета ЕС 2011/95/ЕС от 13 декабря 2011 г. по стандартам определения граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, о едином статусе беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также о содержании предоставляемой защиты⁵⁴¹ установлен специальный правовой статус таких бенефициаров. К ним относятся граждане третьих стран или апатриды, которые не рассматриваются в качестве беженцев, но в отношении которых доказано наличие существенных оснований полагать, что в случае их возвращения в свою страну они столкнутся с реальным риском причинения им серьезного вреда, и которые не могут или, в связи с таким риском, не желают пользоваться защитой такой страны (п. f ст. 2 Директивы). Под серьезным вредом понимаются смертная казнь или приведение ее в исполнение; пытки либо бесчеловечное или унижительное обращение или наказание заявителя в стране происхождения; серьезная и индивидуальная угроза жизни или личности гражданских лиц вследствие актов неизбирательного насилия в условиях международных или внутригосударственных вооруженных конфликтов (ст. 15 Директивы). По мнению европейских экспертов, «лица, ищущие убежище, прибегают к международной защите на том основании, что они не могут вернуться в свое государство вследствие обоснованных опасений подвергнуться

⁵⁴¹ Directive 2011/95/EU of European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted // OJ N L 337, 20 December 2011. P. 9–26.

там преследованию или жестокому обращению либо другим формам причинения серьезного вреда»⁵⁴².

На наш взгляд, это наиболее точная квалификация обстоятельств, которые сегодня приводят индивидов к массовому исходу из государств происхождения и к которым относятся: угроза жизни и личной безопасности; применение методов физического воздействия и нарушение прав человека на личную неприкосновенность и достоинство; опасное положение гражданского населения в условиях международных и немеждународных вооруженных конфликтов. В то же время именно указанные ситуации заставляют государств-участников ЕКПЧ соблюдать запрет принудительного возвращения таких лиц в страны происхождения⁵⁴³. Теперь государства-члены ЕС имеют возможность применения специальных норм Директивы 2011/95/ЕС для бенефициаров права на дополнительную защиту. Актуальность проблем приема таких бенефициаров с территории Донецкой и Луганской областей Украины, Ливии, Туниса, Сирии, Йемена, Ирака, Афганистана и других государств, где имеют место события, получившие оценку как крайне опасные для жизни и личной неприкосновенности индивидов, сохраняется. Государства-члены ЕС, тем не менее, к настоящему моменту больше озабочены деятельностью незаконных перевозчиков по ввозу таких вынужденных мигрантов на свою территорию, чем осуществлением мер по реализации их права на дополнительную защиту.

В качестве особых прав и свобод лиц со статусом дополнительной защиты Директива 2011/95/ЕС предусматривает защиту от принудительного возвращения (ч. 1 ст. 21), получение соответствующей информации о статусе (ст. 22), сохранение единства семьи (ст. 23) и выдачу разрешения на проживание сроком действия не менее 1 года с правом его продления по меньшей мере до 2 лет (ч. 2 ст. 24), свободное передвижение по территории принимающего государства (ст.

⁵⁴² Handbook on European Law relating to asylum, borders and immigration / EU Agency for Fundamental Rights, Council of Europe. Luxembourg: Publications Office of the EU, 2016. P. 43.

⁵⁴³ Подробнее о современных оценках участия отдельных государств-членов ЕС в ЕКПЧ и их отношении к решениям ЕСПЧ в контексте защиты прав мигрантов см.: Энтин М.Л., Энтина Е.Г. Влияние права человека на прогрессивное развитие современного международного права. Ч. 1 // Московский журнал международного права. 2017. № 2 (106), апрель–июнь. С. 29–44.

33), доступ к программам интеграции (ст. 34) и помощь в репатриации (ст. 35). Помимо специальных прав, беженцы и лица со статусом дополнительной защиты пользуются национальным режимом при трудоустройстве (ст. 26), доступе к системе образования для несовершеннолетних лиц (ч. 1 ст. 27), к процедурам признания квалификаций (ст. 28), в предоставлении социального обеспечения (ст. 29) и медицинского обслуживания (ст. 30 Директивы).

Дальнейшее развитие общей европейской системы предоставления убежища связано с принятием 26 июня 2013 г. Европейским Парламентом и Советом ЕС Регламента 604/2013, который устанавливает критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств о международной защите⁵⁴⁴, который получил название «Дублин III» и применяется к заявителям начиная с 1 января 2014 г. Им было частично пересмотрено содержание вышеприведенного Регламента Совета ЕС 343/2003 («Дублин II»). Согласно ст. 4 Регламента 604/2013, каждое государство-член обязано предоставлять заявителям стандартизованную информацию о его содержании и значении для их обращений, включая возможности воссоединения членов семей. Несопровождаемые несовершеннолетние дети должны в рамках Дублинской системы быть обеспечены представителем для помощи и учета их потребностей и интересов; государство-член, где подано ходатайство об убежище, будет стремиться установить наличие их близких родственников на территории других государств-членов, чтобы обеспечить единство семьи и возможность передать ей детей с целью совместного прохождения процедуры (статьи 6 и 8 Регламента 604/2013). Специальный принцип единства/воссоединения членов семей заявителей о международной защите (к которым отнесены супруги и несовершеннолетние и не состоящие в браке дети, как рожденные, так и усыновленные) заложен также в статьях 9–11 Регламента. Их содержание позволяет рассматривать в государстве, где уже имеют постоянный статус

⁵⁴⁴ Regulation (EU) N 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person // OJ N L 180, 29 June 2013. P. 31–59.

заявители, ходатайства от членов их семей, даже если они поданы в другом государстве-члене, с правом переезда на его территорию.

Итак, механизм регионального международно-правового регулирования вынужденной миграции в ЕС имеет такие особенности, как:

– четко установленные границы между применением нормативно-правовых актов ЕС государствами-членами и их участием в универсальных международных договорах или двусторонних договорах, целью которых является сотрудничество этих государств с третьими странами по поводу регуляризации миграции. Указанные международно-правовые механизмы регулирования являются взаимодополняющими. Так, к примеру, Шенгенская и Дублинская системы регулирования внешней миграции используют универсальное конвенционное определение понятия «беженец» в силу участия всех государств-членов в Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г.;

– возложение ответственности за первичное пребывание и проведение процедуры признания статуса беженца на государство первого приема (убежища), вплоть до возвращения въехавших иностранных граждан другими государствами-членами на его территорию, либо принятие такой ответственности государством, которое имеет возможность провести воссоединение семей заявителей на основе уже полученного правового статуса отдельных ее членов (гуманитарный подход);

– применение совместной компетенции в сфере свободы, безопасности и законности, что предполагает сочетание региональных правовых основ иммиграции ЕС с национально-правовыми нормами государств-членов, которое могут содержать более лояльные для вынужденных мигрантов процедуры признания и условия пребывания. Формирование наднациональной системы регламентации правового статуса беженцев и лиц, ищущих убежище, а также бенефициаров международной защиты было осуществлено в несколько этапов, что позволило гармонизировать национальное законодательство государств-членов в соответствии с правом ЕС;

– тенденцию детального закрепления прав и свобод лиц, ищущих убежище на территории ЕС, и одновременной формализации процедуры признания лица беженцем;

– унифицированные позиции по приему лиц, ищущих убежище, которые связаны с определенными политическими оценками ЕС ситуации исхода из конкретной страны, где существует вооруженный конфликт, социальные катаклизмы или грубые и массовые нарушения прав человека. Указанные позиции тесно связаны с единой внешней политикой как совместной компетенцией государств-членов ЕС;

– отдельную регламентацию обязанностей государств-членов в области приема и обращения с вынужденными мигрантами и прав и обязанностей мигрантов, установленную в нормативных актах вторичного права ЕС;

– установление особой категории граждан третьих стран и апатридов, обладающих правом на дополнительную защиту вследствие обстоятельств нарушения права на жизнь, личную неприкосновенность и достоинство либо неизбирательного насилия в условиях вооруженных конфликтов, с приданием таким лицам специального правового статуса на территории государств-членов ЕС.

Ученые-экономисты подразделяют миграционную региональную систему Американского континента на две подсистемы: североамериканскую и южноамериканскую. Первая представлена совокупностью таких стран, как США, Канада и Мексика, сегодня выступающих основными государствами приема мигрантов из Латинской Америки, Азии, Восточной Европы и Африки. И.В.Ивахнюк указывает, что для них «снижение миграционного потока из Европы «компенсировалось» ростом миграции из Азии и Латинской Америки, причем преимущественно из тех стран, где экономические проблемы сочетались с политическим кризисом, что и побуждало людей к миграции»⁵⁴⁵.

Кроме того, этот автор рассматривает внутрирегиональные перемещения и отмечает, что в ряде государств (Кубе, Доминиканской Республике, Сальвадоре,

⁵⁴⁵ Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция. М., 2005. С. 54.

Панаме, Гватемале) «миграционный отток населения более чем на 90% ориентирован на Соединенные Штаты»⁵⁴⁶. М.Л.Тюркин приводит в пример ежегодную квоту приема, устанавливаемую Конгрессом США в количестве примерно 675 тыс. иммигрантов⁵⁴⁷. Стоит также отметить стремление активно принимающих внутрирегиональные миграционные потоки США и Канады отдать приоритет национально-правовому регулированию таких перемещений. Обе эти страны занимают сугубо индивидуальную позицию при формировании региональных миграционных принципов и институтов, несмотря на их участие в ряде региональных международно-правовых актов Организации американских государств (ОАГ) по правам человека.

Так, Закон об иммиграции и защите беженцев Канады 2002 г. устанавливает два класса принимаемых лиц: конвенционные и прибывающие по гуманитарной программе. К первым относятся беженцы, подпадающие под определение Конвенции 1951 г., ко вторым – «лица, которые в соответствии с канадской гуманной традицией по отношению к перемещенным и преследуемым лицам – нуждаются в защите ввиду угрозы их жизни или опасности быть подвергнутым пыткам или жестокому обращению, а в ряде случаев и жестокому или необычному наказанию у себя на родине»⁵⁴⁸. При этом гуманитарная программа приема не содержит таких ограничений, как список стран, граждане которых подпадают под данную категорию, и отказ во въезде по медицинским показателям. Программа предполагает также ускоренный процесс воссоединения семей беженцев.

Южноамериканская (включая Карибский бассейн) региональная подсистема сформирована Аргентиной, Бразилией и Венесуэлой, активно принимавшими послевоенных мигрантов из Европы еще в 40–60-х годах прошлого века. Сегодня динамичное экономическое и социальное развитие Чили также придает этой стране иммиграционную притягательность. Единый язык указанного региона –

⁵⁴⁶ Там же. С. 64. Подробнее об особенностях североамериканской и южноамериканской миграционных систем см. также: Ивахнюк И.В. Формирование и функционирование Евразийской миграционной системы: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. М., 2008.

⁵⁴⁷ Тюркин М.Л. Указ. соч. С. 38.

⁵⁴⁸ Франгулян М. Правовое регулирование иммиграции в Канаде и России: сравнительный анализ [Электронный ресурс] // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2008. № 4. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

испанский – также влияет на «соседние» миграции из Боливии, Уругвая, Колумбии, Парагвая, которые составляют большую часть его внутреннего миграционного потока. В Докладе Глобальной Комиссии по международной миграции было отмечено, что «значительное число людей продолжает участвовать в миграции «Юг-Юг», переезжая из одной развивающейся страны в другую»⁵⁴⁹. Эксперты МОМ, в свою очередь, разделили миграционные потоки панамериканского региона на следующие направления:

- традиционная миграция в США и Канаду, преимущественно из Мексики и других центральноамериканских стран и государств Карибского бассейна;
- миграции, осуществляемые в пределах Центральной Америки (из Никарагуа в Коста-Рику, из Сальвадора в Гватемалу, из Гватемалы в Мексику);
- передвижения в границах Андского субрегиона (из Колумбии в Венесуэлу, из Эквадора и Перу в Аргентину);
- миграции в т.н. «Южный конус» Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Чили и Уругвай). Аргентина, долгое время проводившая политику «открытых дверей» для субрегиональных перемещений, в 2000-х годах стремилась урегулировать положение нелегальных мигрантов из Боливии, Перу и Парагвая на основе двусторонних международных договоров. В это же время Бразилия активно принимала мигрантов из Аргентины, Уругвая, Чили и Парагвая⁵⁵⁰.

Сегодня картина межгосударственных миграций на панамериканском пространстве по-прежнему является достаточно разноплановой, что обуславливает особенности международно-правового механизма их регулирования. Выделяя здесь две подсистемы (Северная и Южная Америка), нужно указать региональные международно-правовые акты, которые формируют единые подходы к регулированию вынужденной миграции. К их числу относится, прежде всего, Картахенская декларация о беженцах, которая была принята на Коллоквиуме по

⁵⁴⁹ Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности: доклад Глобальной Комиссии по международной миграции. С. 6.

⁵⁵⁰ World Migration 2003. Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move. Vol. 2. Geneva: IOM, 2003. P. 32.

международной защите этих лиц в Центральной Америке, Мексике и Панаме в 1984 г.⁵⁵¹ Основой Декларации являются выводы ее участников, изложенные в ч. III. Коротко они могут быть сформулированы в виде следующих положений:

– государства-участники будут стремиться к принятию национального законодательства и подзаконных актов, которые способствуют применению норм Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протокола 1967 г.;

– позитивный опыт расширения понятия «беженец», нашедший свое отражение в Конвенции ОАЕ 1969 г., является правовым прецедентом, достойным использования. Поэтому следует рассматривать в качестве беженцев «тех лиц, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка»;

– предоставление государствами права убежища и правового статуса беженца носят мирный, неполитический и гуманитарный характер и не могут быть истолкованы как недружественное действие в отношении к страны происхождения;

– принцип *non-Refoulement* признается и соблюдается в качестве императивной нормы (*jus cogens*);

– репатриация беженцев должна носить добровольный, индивидуальный и безопасный характер;

– воссоединение семей признается основным принципом обращения с беженцами;

– нужно обеспечить введение странами региона минимальных стандартов обращения с беженцами.

В то же время Американская конвенция о правах человека 1969 г.⁵⁵², представляющая собой общий региональный договор стран Северной и Южной

⁵⁵¹ Cartagena Declaration on refugees, adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held in Cartagena, Columbia from 19–22 November 1984. URL: http://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf (Date of access: 10 November 2017).

⁵⁵² American Convention on Human Rights (Pact of San José, Costa Rica), 22 November 1969 // UN Treaty Series. 1979. Vol. 1144, N 17955. P. 143–163.

Америки, содержит собственную формулировку права на убежище. Ч. 7 ст. 22 данной Конвенции устанавливает, что каждый индивид «имеет право искать и получать убежище на иностранной территории в соответствии с законодательством этого государства и международными конвенциями в случае обвинения его в политическом или сходном с ним преступлении». Таким образом, из содержания Картахенской декларации и Американской конвенции следует, что первое место в региональной системе регулирования занимает отсылка к конституционному праву государства на предоставление убежища и второе – соответствующие нормы международного права.

Региональная межамериканская доктрина убежища строится на древней историко-правовой основе его предоставления политическим беглецам, т.е. противникам определенного государственного режима, которым оказывали покровительство оппозиционные страны⁵⁵³. Такое покровительство, в первую очередь, запрещало выдачу иностранца его собственному государству.

Ученые-правоведы, занимающиеся вопросами выдачи, указывают на историческую эволюцию института убежища: «Нарушителям иностранного правопорядка, бежавшим в чужую страну, убежище предоставлялось в силу обычая гостеприимства. От усмотрения государства зависит, предоставить беглецу-иностранцу убежище или выдать его отечественной власти. Суверенное государство отстаивало свое право давать убежище лицам, преследуемым в другом государстве. <...> В Новое время круг лиц, в отношении которых государство считало себя обязанным давать убежище, стал уменьшаться и ограничился лицами, совершившими в другом государстве политические преступления. Однако это не мешало правительствам при взаимных дружественных отношениях выдавать друг другу и этих лиц»⁵⁵⁴.

Россия, как и многие государства Западной Европы, отходит от запрета

⁵⁵³ Подробнее об этом см.: Левин Д.Б. Право убежища: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1940; Мокринский С.П. Политическое преступление в международных договорах о выдаче преступников // Международная жизнь. 1924. № 2/3. С. 105–126; Шibaева Е.А. Проблема права убежища в международном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1953.

⁵⁵⁴ Крупцов А.А., Моисеев Е.Г., Чучаев А.И. Выдача лиц, совершивших преступление [Электронный ресурс]: учеб.-практ. пособие. М.: Проспект, 2011. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

выдачи политических преступников в своих двусторонних международных договорах уже в начале XX в. Это, в том числе, связано с укреплением самостоятельного института политического убежища. Данный институт соотносился с перечнем естественных и политических прав, провозглашенным французской Декларацией прав человека и гражданина 1789 г. Тем не менее, запрет выдачи лиц, обвиняемых в совершении политических преступлений, до сих пор содержится в ряде зарубежных конституций (к примеру, в ч. 4 ст. 10 Конституции Италии⁵⁵⁵).

Заимствованная Американской Конвенцией 1969 г. доктрина представляется достаточно архаичной в силу того, что потенциальный беженец далеко не всегда подвергается такому виду преследования, как обвинение в совершении противоправного политического деяния. И наоборот, совершение политического преступления бежавшим лицом не всегда является показателем политического преследования и основанием, достаточным для предоставления ему убежища. Как известно, к списку политических по своему характеру преступных деяний принадлежат организация актов, подрывающих основы конституционного строя, и вооруженных беспорядков, терроризм и т.д. В историческом контексте существование доктрины убежища для политических беглецов в XVIII–XIX вв. было оправдано персонализацией каждого отдельного случая такого покровительства. Иностранцы выдавались или не выдавались в зависимости от дружественных или неприязненных отношений страны происхождения и страны приема, что закрепляло исключительное право государства решать вопросы предоставления убежища.

Та же самая доктрина лежит в основе ч. 1 ст. 2 вышеуказанной Каракасской конвенции ОАГ о территориальном убежище 1954 г.⁵⁵⁶, которой установлено: «Подобно тому, как в соответствии с международным правом должно уважаться

⁵⁵⁵ Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. приводится по: Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А.Окунькова. М., 1997. С. 423–450.

⁵⁵⁶ Convention on Territorial Asylum, 28 March 1954. URL: <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/a-47.html> (Date of access: 10 November 2017). Участниками Конвенции о территориальном убежище 1954 г. являются: Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Сальвадор, Гватемала, Гаити, Мексика, Панама, Парагвай, Уругвай и Венесуэла.

право каждого государства осуществлять юрисдикцию над жителями своей территории, равным образом и без всяких ограничений должно уважаться его право в отношении лиц, въезжающих в него из государства, где их преследуют за их убеждения или политическую принадлежность либо за деяния, которые могут быть признаны политическими правонарушениями». Основания для предоставления убежища здесь тесно связаны с суверенитетом принимающего государства и являются весьма широкими для толкования.

Принцип *non-Refoulement* сформулирован в ч. 8 ст. 22 Американской конвенции о правах человека 1969 г. достаточно широко даже по сравнению с содержанием ЕКПЧ: «Иностранец ни при каких обстоятельствах не может быть выслан или возвращен в страну вне зависимости от того, является ли он ее гражданином или нет, если в этой стране существует угроза нарушения его права на жизнь и неприкосновенность на основе расы, гражданства, религии, социального происхождения или политических убеждений». Указанную норму дополняет ст. 4 Каракасской конвенции о территориальном убежище 1954 г., содержащая запрет на выдачу иностранцев, которые разыскиваются за политические правонарушения или преследуются по политическим мотивам.

Представляется, что такая подробная регламентация специального принципа *non-Refoulement* выступает примером прямого толкования его смысла. Теоретики права отмечают, что не подлежат распространительному толкованию те нормы, которые «представляют собой то или иное исключение из общего правила, предусмотренного другой нормой, поскольку подобные исключения должны быть всегда сформулированы четко, конкретно и ясно»⁵⁵⁷. К примеру, п. а) ст. 2 Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г.⁵⁵⁸ устанавливает право участников отказать в этой помощи, если запрос относится к деянию, которое запрашиваемая сторона расценивает как политическое или связанное с ним преступление. Позиция государства в этом

⁵⁵⁷ Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 2005. С. 98–99. (Юридическое наследие XX века).

⁵⁵⁸ Текст Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г. (ETS N 030) приводится по: СЗ РФ. 5 июня 2000. № 23, ст. 2349.

вопросе служит основанием для расширительного толкования нормы о невыдаче.

Говоря об особенностях латиноамериканской международно-правовой системы, Н.Г.Доронина отмечает: «В странах Латинской Америки нормам международного права придается особое значение для достижения единообразного национального регулирования. Трансформируя нормы международного права в национальные, они придают им силу норм конституционного права. <...> С точки зрения иерархии норм права унифицированным нормам, имеющим своим источником международный договор, придается значение общего принципа регулирования, определяющего все развитие национального законодательства»⁵⁵⁹. При этом тенденция унификации не препятствует сохранению определенных различий в национальном законодательстве этих стран. Ученые-правоведы считают, что образование Организации американских государств (ОАГ) привело к сближению романо-германской (представленной странами Латинской Америки) и англосаксонской (представленной США и Канадой) правовых семей и поставило задачу их гармонизации. Они указывают, что «элементами такого сближения стали: многоступенчатость правовых решений; дух «примирения» правовых институтов, который заключается в компромиссном характере принимаемых решений, не забывая про индивидуальные особенности каждой системы»⁵⁶⁰. Компромисс различных правовых традиций привел к формированию собственных, специфических механизмов регионального международно-правового регулирования вынужденной миграции.

Что касается национальной правовой системы США, то Е.А.Петрова замечает, что здесь «термин «источник права» (source of the law) используется, как правило, для того, чтобы показать, из чьей власти (authority) нормы права черпают свою обязательную силу, на основании чего приобретают обязательный

⁵⁵⁹ Доронина Н.Г. Унификация права стран Латинской Америки [Электронный ресурс] // Законодательство и экономика. 2002. № 10. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁵⁶⁰ Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А.Власенко. М.: Ин-т сравн. законодательства и правоведения при Правительстве РФ, 2013. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

характер»⁵⁶¹. Международные договоры США считаются частью общего верховного права государства и применяются как обязательные нормы, наряду с Конституцией и актами Конгресса. Общие принципы регулирования, заложенные в договорах, имеют приоритет такой же юридической природы, как и приоритет Конституции и федерального законодательства США над законодательством штатов. Эксперты международной неправительственной организации *Human Rights Watch*, изучавшие практику обращения иммиграционных властей США с вынужденными мигрантами из Гондураса и Гватемалы, которых депортировали с границы по причине отсутствия у них надлежащих въездных документов, отмечают ее несоответствие международно-правовым обязательствам США согласно содержанию ратифицированных ими Конвенции ООН против пыток 1980 г. и Протокола о статусе беженцев 1967 г.⁵⁶²

В вышеуказанной Картахенской декларации 1984 г., имеющей рекомендательный характер, сформулированы общие принципы регулирования региональной вынужденной миграции. Государства-участники призываются использовать в своем национальном законодательстве об убежище ее унифицирующие нормы, которые были сформулированы выше. Как уже отмечалось, принцип невыдачи иностранных граждан, являющихся политическими беглецами, заложен Американской конвенцией о правах человека 1969 г.

Особенностью межамериканского международно-правового механизма регулирования вынужденной миграции выступает отсутствие единого регионального договора о статусе беженцев и лиц, ищущих убежище. Каракасская конвенция о территориальном убежище 1954 г. закрепляет институт убежища исключительно как право принимающего государства. Ст. 7 Каракасской конвенции 1954 г. определяет, что свобода выражения убеждений

⁵⁶¹ Петрова Е.А. Категория «источник права» в американской юриспруденции: теоретико-сравнительный аспект // Источники права: проблемы теории и практики: материалы конф. (Москва, 22–25 мая 2007 г.): сб. науч. ст. / отв. ред. В.М.Сырых. М.: РАП, 2008. С. 239.

⁵⁶² “You Don’t Have Rights Here”: US Border Screening and Returns of Central Americans to Risk of Serious Harm. 16 October 2014. URL: <https://www.hrw.org/report/2014/10/16/you-dont-have-rights-here/us-border-screening-and-returns-central-americans-risk> (Date of access: 10 November 2017).

лица не может служить основанием для жалоб третьего государства. Ст. 8 указывает, что ни одно государство не вправе просить другое об ограничении прав беженцев или лиц, получивших убежище, на свободу собраний или ассоциаций. Ст. 3 этой Конвенции содержит право государства убежища не выдавать заинтересованной стране и не высылать со своей территории указанных лиц.

Указанные нормы ограничивают права вынужденных мигрантов, реализация которых полностью зависит от государства приема. Ст. 7 и ст. 8 Каракасской конвенции 1954 г. содержат отсылку к национальному праву, применяемому ко всем иностранцам. Следовательно, отсутствует регламентация особого международно-правового статуса беженцев, включающего гарантии минимальных стандартов прав человека, которые обеспечиваются страной приема.

Особенностью практики латиноамериканских государств также является выходящий за рамки Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. региональный международно-правовой обычай предоставления дипломатического убежища. И.П.Блищенко связывал такую практику с особенностями исторического развития стран Латинской Америки и частой сменой властных группировок вследствие государственных военных переворотов. Он, во-первых, считает институт дипломатического убежища договорным, но не обычным по своему происхождению, и ссылается в подтверждение этого на нормы договоров Монтевидео и Гаванскую конвенцию о дипломатических чиновниках 1928 г. Во-вторых, по его мнению, дипломатическое убежище представляет собой «институт вмешательства во внутренние дела государства» и практически означает, что «дипломатическое представительство иностранного государства принимает сторону одной из борющихся групп в государстве пребывания»⁵⁶³. По существу дипломатическое убежище выражается в предоставлении индивиду возможности избежать преследований по политическим мотивам, укрывшись в помещении

⁵⁶³ Блищенко И.П. Дипломатическое право. М., 1990. С. 75.

дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства⁵⁶⁴.

Г.С.Гудвин-Гилл приводит в этой связи определение убежища, принятое в 1950 г. Институтом международного права, означающее защиту, которое государство представляет как на своей территории, так и в каком-либо другом месте, находящемся под его контролем, что дает возможность включить в понятие дипломатического убежища защиту от национальной юрисдикции, предоставляемую в помещении посольств, консульств и на военных кораблях⁵⁶⁵. По нашему мнению, этот перечень не является исчерпывающим, так как речь идет об объектах, находящихся под действием экстерриториальной юрисдикции государства, к которым могут быть отнесены дополнительно и военные базы, и искусственно возводимые острова, находящиеся в исключительной экономической зоне, и военно-воздушные суда.

Региональная кодификация данного правового института получила свое место в Каракасской конвенции ОАГ о дипломатическом убежище 1954 г.⁵⁶⁶ Ее участниками являются Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Сальвадор, Гватемала, Гаити, Мексика, Панама, Парагвай, Уругвай и Венесуэла. Содержание Конвенции выражено в следующих положениях:

– государство, осуществляющее территориальную юрисдикцию, уважает убежище, которое предоставляется государством-участником в дипломатических миссиях, на объектах экстерриториальной юрисдикции (военные корабли, военные лагеря, воздушные суда) индивидам, преследуемым за совершение политических деяний либо по политическим мотивам (ст. 1);

– государство-участник обладает правом на предоставление убежища, но не несет соответствующей обязанности, и не должно объяснять причины отказа в убежище (ст. 2);

⁵⁶⁴ Словарь международного права / Дип. академия МИД России; отв. ред. С.А.Егоров. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 448.

⁵⁶⁵ Гудвин-Гилл Г.С. Указ. соч. С. 211.

⁵⁶⁶ Convention on Diplomatic Asylum, 28 March 1954 (Caracas) // UN Treaty Series. 1986. Vol. 1438, N 24377, P. 104–108.

– убежище предоставляется в экстренных случаях и на срок, строго необходимый лицу, его получившему, для выезда из государства территориальной юрисдикции с гарантиями безопасности его жизни, свободы или личной неприкосновенности (ст. 5);

– экстерриториальный представитель государства убежища сообщает о факте его предоставления в МИД или в местный административный орган государства территориальной юрисдикции (ст. 8);

– отсутствие признания правительства страны пребывания государством убежища не влияет на применение норм Конвенции (ст. 10);

– лицо, получившее убежище, может быть депортировано из государства территориальной юрисдикции или получить разрешение на выезд из нее, с соблюдением гарантий его безопасности (статьи 11, 12);

– государство, предоставившее убежище, может переместить лицо за пределы страны пребывания (ст. 13), другие государства-участники при необходимости должны разрешить его транзит по своей территории (ст. 15);

– после обеспечения выезда лица государство, предоставившее убежище, не обязано поселить его на своей территории, но не может вернуть его в страну происхождения без его желания (ст. 17);

– на институт дипломатического убежища не распространяется принцип взаимности; его можно предоставлять любому лицу независимо от его гражданства (ст. 20).

При анализе норм Каракасской конвенции о дипломатическом убежище 1954 г. становится очевидным, что сфера ее применения достаточно ограничена, так как объекты экстерриториальной юрисдикции государства сами по себе не предназначены для длительного предоставления убежища. Институт дипломатического убежища можно сравнить с временной защитой (*Temporary Protection*), которая применяется при невозможности предоставить лицу постоянный статус беженца или лица, получившего убежище. Временная защита ограничена сроком, в течение которого индивид получает убежище, не подлежит высылке либо выдаче и реализует основные права и свободы человека. В этот период государство

временного убежища или УВКБ ООН подыскивают третью безопасную страну, готовую его принять и предоставить ему постоянный правовой статус⁵⁶⁷. Такой же временный характер (пребывание лица ограничено периодом до момента выезда из опасной для него страны) имеет, согласно ст. 5 Каракасской конвенции 1954 г., институт дипломатического убежища.

С другой стороны, именно экстерриториальность как юридический признак суверенитета государств не позволяет другим субъектам международного права вмешиваться в процедуру предоставления убежища. Так, принцип абсолютной неприкосновенности помещений дипломатических представительств, закрепленный в ст. 22 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., делает невозможным любое вторжение в них, даже если они использованы для непризнанного этой Конвенцией предоставления убежища. Именно на экстерриториальных представителей страны убежища Каракасская конвенция 1954 г. возлагает заботу о личной безопасности получившего его лица. Им надлежит вести переговоры с государством, осуществляющим территориальную юрисдикцию, и с транзитными странами, через которые это лицо будет переправлено. Наконец, ограниченные функции дипломатического убежища выражены в ст. 17 Каракасской конвенции 1954 г., указывающей на отсутствие обязанности у государства убежища продолжить его предоставление на собственной территории. Но одновременно государство убежища должно заботиться о реализации принципа *non-Refoulement* в отношении покровительствуемого лица.

Правоотношения, вытекающие из содержания Каракасской конвенции, можно определить как систему отношений по поводу самого факта предоставления дипломатического убежища между заинтересованными государствами (государством убежища, аккредитуемой стороной и государством транзита), в которой права самого индивида вторичны. На наш взгляд, это проявление особенностей латиноамериканской доктрины прав человека, где на первое место

⁵⁶⁷ Подробные рекомендации УВКБ ООН по поводу временной защиты беженцев содержатся в его заключениях: № 19 (XXXI) Temporary Refuge, 1980 // Conclusions on the International Protection of Refugees. Geneva: UNHCR, 1990. P. 41–42; № 56 (XL) Durable Solutions and Refugee Protection, 1989. // Ibidem. P. 130–131.

поставлены позитивистские основы и применение национального законодательства. Последнее учитывает базовые принципы регионального международно-правового регулирования, сохраняя при этом свое своеобразие. Так, В.Е.Чиркин, анализируя Конституцию Бразилии 1988 г., замечает, что, наряду с традиционными нормами в области прав человека, она содержит большое количество специфических положений. Граждане Бразилии и иностранцы уравниваются в праве на жизнь, безопасность и собственность. Одновременно предусмотрен особый институт инхунсии, состоящий в праве гражданина требовать издания судебного приказа для предотвращения или пресечения ущерба некоторым личным правам при отсутствии соответствующей правовой нормы. Действует также институт требования любым лицом выдачи судебного ордера личной безопасности, приостанавливающего административный акт, для защиты установленных конституционных прав⁵⁶⁸.

Ю.А.Тихомиров, отмечая своеобразие унификации регионального права стран Латинской Америки, указывает: «В послевоенный период возрастает роль «кодексов поведения», «стандартов регулирования», «общих принципов регулирования», вводимых с помощью конвенций. Унифицированные нормы, в основе которых лежат международные договоры, обладают приоритетом в иерархии норм. Межамериканские конвенции, ратифицированные государствами-членами Организации американских государств, формируют единое право»⁵⁶⁹. Для стран Латинской Америки, участвующих в Каракасской конвенции о дипломатическом убежище 1954 г., ее нормы представляют собой определенный региональный кодекс поведения в данной сфере. Все унифицированные положения, которые приведены выше, относятся именно к действиям государств по поводу предоставления этого типа убежища.

Специальным принципом регионального правового регулирования вынужденной миграции выступает отсутствие взаимности при предоставлении

⁵⁶⁸ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 585–586.

⁵⁶⁹ Тихомиров Ю.А. Международно-правовые акты: природа и способы влияния [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2002. № 1. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

убежища (ст. 20 Каракасской конвенции о дипломатическом убежище 1954 г.). Убежище как форма проявления государственного суверенитета не должно согласовываться с позицией и мнением других стран, которые могли бы быть заинтересованы в отказе от него. Это значительный шаг вперед по сравнению со ст. 1 Каракасской конвенции о территориальном убежище 1954 г., которая, как уже отмечалось, требует от государств-участников осуществлять свое право на предоставление индивидам убежища так, чтобы его осуществление не вызвало жалоб другого государства.

Так, получило широкое обсуждение предоставление политического убежища гражданину Австралии Джулиану Ассанжу, который является основателем информационной сети *WikiLeaks*, на территории посольства Республики Эквадор в Великобритании в июне 2012 г. Политическая подоплека и преследование со стороны властей США, по мнению самого Ассанжа, служат основой действий Великобритании с целью обеспечить его выдачу Швеции, где он надуманно обвиняется в сексуальных домогательствах. Британским министерством иностранных дел была озвучена позиция о недопустимости использовать территорию посольства и его иммунитеты для препятствия исполнению судебного решения об освобождении под залог на условиях гарантий проживания. С точки зрения властей Эквадора, Д.Ассанж обладает международно-правовым статусом лица, получившего политическое убежище, и имеет право на покровительство его посольства и выезд из Великобритании. Действия, представляющие собой вторжение на территорию посольства, будут восприняты Эквадором как нарушение его суверенитета. Со своей стороны, британская полиция контролирует возможность любых передвижений Ассанжа. В июле 2015 г. французские власти отклонили его просьбу о предоставлении политического убежища. Рабочая группа Совета ООН по правам человека по незаконному лишению свободы в феврале 2016 г. сочла Ассанжа пострадавшим от действий шведских судебных органов. В мае 2017 г. прокуратура Швеции по итогам допроса Ассанжа, прошедшего на территории посольства Эквадора в ноябре 2016 г., прекратила следствие по его делу и рекомендовала суду отменить

ордер на его арест. Но решения по дальнейшему местопребыванию Ассанжа до сих пор не принято, и он продолжает использовать предоставленное ему политическое убежище на территории дипломатического представительства Республики Эквадор⁵⁷⁰.

Таким образом, признание института дипломатического убежища исключительно государствами Латинской Америки порождает определенные коллизии с общей системой международного права. Очевидно, что региональное международно-правовое регулирование института дипломатического убежища предназначено, прежде всего, для взаимоотношений государств-участников, признающих нормы по его предоставлению юридически обязательными. Здесь возможно также использовать аргумент о предоставлении Эквадором убежища иностранному гражданину на основе национальных конституционно-правовых норм, выражающих его суверенную волю.

С другой стороны, принцип отсутствия взаимности мог бы стать определяющим и в контексте создания нового универсального международного договора – Конвенции ООН о предоставлении убежища, основой которой должно стать право индивида искать и получать его в любом государстве. Принцип добровольности всякой репатриации, активно использовавшийся западными странами в период после Второй мировой войны по отношению к недобровольно перемещенным лицам, практически забыт сегодня. Установление формальной связи индивида и государства гражданства в национально-правовом регулировании миграции является куда более значимым, чем оценка обстоятельств его бегства. Поэтому сохранение на региональном уровне специальных международно-правовых основ становится значимым вкладом в универсальную концепцию убежища в целом и выходит за пределы экстерриториальных форм его предоставления.

На наш взгляд, эта позиция не противоречат осуществлению каждым государством национально-правовой регламентации института убежища, включая

⁵⁷⁰ Дело основателя Wikileaks Джулиана Ассанжа. Досье. Биографии и справки. URL: <http://www.tass.ru/info/2640963> (дата обращения: 10.11.2017).

перечень тех категорий индивидов, которые могут на него претендовать. Ни одно государство при этом не обязано согласовывать свое решение о предоставлении убежища с другими либо обеспечивать политико-правовую связь иностранца с его собственным государством, если само лицо отказывается от такой связи. В этом проявляется право индивида на выход из-под юрисдикции своей страны, сопряженное с наличием определенных опасений за свою жизнь и безопасность. Государство убежища может дополнительно включать в систему национального законодательства указанное право человека тем или иным способом.

Подводя итог анализу регионального международно-правового механизма регулирования вынужденной миграции в рамках межамериканского пространства, необходимо отметить следующее:

– Общим подходом для стран Американского континента является признание в региональной Конвенции о правах человека 1969 г. права иностранного гражданина на убежище от политического преследования. Достаточно архаичная доктрина особого статуса политических беглецов, которые исключаются из-под действия международно-правовых норм о выдаче преступников вследствие преследования по политическим мотивам, до сих пор сохраняется в качестве теоретической основы института убежища.

– Международно-правовое регулирование института территориального и дипломатического убежища осуществляется рядом государств Латинской Америки и Карибского бассейна, которые являются участниками двух Каракасских Конвенций 1954 г. Региональные принципы в данной сфере определяют направления унификации национального законодательства государств в отношении лиц, претендующих на убежище. Принимающие большую часть миграций страны панамериканского региона (США, Канада, Мексика, Аргентина, Чили) ограничиваются участием в универсальной Конвенции о статусе беженцев 1951 г. или Протоколе о статусе беженцев 1967 г.

– Межамериканское региональное регулирование определяет права лиц, ищущих убежище, через установленную систему межгосударственных отношений по поводу его предоставления. На первое место поставлен

суверенитет государства приема. Концепция дипломатического убежища, используемая странами Латинской Америки и Карибского бассейна, предполагает временный экстерриториальный механизм защиты и применение нормы об отсутствии режима взаимности в этом институте. Это объясняется традиционной подвижностью политической ситуации внутри данного субрегиона, формирующей особенности происходящей там вынужденной миграции. Нужно заметить, что использование института дипломатического убежища касается только взаимодействия государств-участников Каракасской Конвенции 1954 г. и не может служить предметом сотрудничества между ними и другими участниками Венской Конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.

Говоря об особенностях вынужденной миграции в рамках региона СНГ, нужно отметить определенные тенденции в международно-правовом механизме ее регулирования. Для Российской Федерации из мощного потока, прибывающего на постоянной основе вплоть до начала 2000-х годов, вынужденная миграция превратилась в составную часть межгосударственных передвижений, которая связана с политической нестабильностью и вооруженными конфликтами спорадического характера. Сегодня вышеприведенная ситуация массового исхода гражданского населения из Донецкой и Луганской областей Украины на территорию позволяет вновь поставить вопрос об актуальности регионального международно-правового регулирования вынужденной миграции.

Международно-правовые акты, регулирующие вопросы миграции на постсоветском пространстве и принятые в 2000-е годы, в своем большинстве имеют целью управление трудовыми региональными перемещениями и созданы в рамках ЕЭП и ЕврАзЭС/ЕАЭС. Безусловный приоритет межгосударственного сотрудничества отдается взаимовыгодному и облегченному движению трудовых ресурсов, о чем будет сказано ниже. Нормативно-правовые акты СНГ отражают особенности вынужденной миграции, происходившей в 1990-х годах. В содержании Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г.⁵⁷¹ закреплено право индивида на свободу передвижения (ч. 2 ст. 22) и запрет высылки

⁵⁷¹ Бюллетень международных договоров. 1999. № 6, июнь.

иностранных граждан, исключая исполнение законно принятого решения, при возможности представить свои доводы против высылки (ч. 3 ст. 25). Право индивида искать и получать убежище в иностранном государстве в указанной Конвенции не закреплено.

Опираясь на то, что уже было сказано в параграфе 1.2 об особенностях концептуальных подходов СНГ, обратимся еще раз к содержанию Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г. Помимо определений указанных категорий, Соглашение, участником которого является Российская Федерация, содержит отдельные положения, выступающие гарантиями участников в отношении данных категорий лиц. Указанные гарантии включают следующее:

– обязательства государства, предоставившего убежище, обеспечивать для беженцев и вынужденных переселенцев необходимые социально-бытовые условия в местах временного размещения и оказывать содействие в трудоустройстве (ст. 5);

– обязательство всех государств-участников содействовать в истребовании и выдаче этим лицам документов, связанных с гражданством, обозначающих личный статус, трудовой и пенсионный стаж, и оказывать содействие в получении сведений об их родственниках и имуществе, оставшихся в государстве, которое они покинули (ст. 6);

– возмещение государством выезда стоимости оставленного жилья и имущества и материальной компенсации ущерба здоровью и потери доходов (ст. 7);

– создание государствами-участниками Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам (ст. 8 Соглашения).

Практически все национальные законы о беженцах, принятые государствами СНГ (Армения, Грузия, Беларусь, Туркмения, Украина, Казахстан, Молдова, Российская Федерация), заимствуют универсальное определение беженца, вытекающее из их международных обязательств по Конвенции 1951 г., и не допускают каких-либо принципиальных отступлений от

его формулировки. Региональная концепция международно-правовой защиты вынужденных переселенцев, являющихся недобровольно переместившимися гражданами государства приема, воспринята к настоящему моменту только национальным законодательством Российской Федерации и Республики Таджикистан. Наиболее точно следует определению Соглашения СНГ таджикский Закон «О миграции» 1999 г., действующий в редакции 2010 г.⁵⁷² В нем в качестве вынужденных переселенцев могут признаваться лица, являющиеся гражданами Республики Таджикистан, которые вынужденно покинули место постоянного жительства в иностранном государстве вследствие совершенного насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться (как сами, так и члены семей) преследованию по признакам расы, национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений или принадлежности к определенной социальной группе, а также при наличии реальной связи между совершением этих действий и существующими вооруженными и межнациональными конфликтами (ст. 1).

Помимо этой категории, Закон РТ «О миграции» вводит правовой статус репатриантов, которые являются лицами коренной национальности, их родственниками или потомками, ставшими жертвами массовых политических репрессий, и возвращаются на этническую родину (ст. 22). Кроме того, отдельный правовой статус предоставляется внутренним мигрантам, вынужденно переселившимся в пределах территории Республики Таджикистан (ч. 3 ст. 4). Закон учитывает и такую группу, как экологические мигранты (ст. 5). Правовое положение последних двух категорий вынужденных мигрантов определяется соответствующими нормативными актами Правительства Республики Таджикистан.

Казахский Закон о миграции 1997 г., содержащий идентичное таджикскому законодательству определение вынужденного переселенца, прекратил свое

⁵⁷² Текст Закона Республики Таджикистан «О миграции» от 11 декабря 1999 г. № 881 (с изм. и доп.) приводится по: URL: <http://www.migration.tj/index.php/ru/zakonodatelstvo/omigratio> (дата обращения: 23.05.2017).

действие. Он был, как указано в параграфе 1.1, заменен новым Законом РК «О миграции населения» от 22 июля 2011 г. №477-IV ЗРК. В Законе 2011 г. правовой статус вынужденного переселенца в принципе отсутствует, а понятие «переселенец» связано с внутренней миграцией в регионы, определенные Правительством РК (п. 12 ст. 1).

Исследования ученых-социологов показывают, что в отдельных странах СНГ сегодня продолжают иметь место процессы миграции, носящие вынужденный характер. Так, приведены данные о примерно 1 млн человек, покинувших регион южного Кавказа, в основном представленных азербайджанцами, бежавшими из Нагорного Карабаха и Армении. Вооруженные конфликты в Республике Грузия в постсоветский период повлекли за собой вынужденное внутреннее перемещение более 200 тыс. человек. Нападения вооруженных группировок стали причиной бегства десятков тысяч человек узбекской национальности из Республики Киргизия на границы с Узбекистаном в 2010 г.⁵⁷³ Узбекистан является единственной страной СНГ, не участвующей в Конвенции 1951 г. и не имеющей специального законодательства по статусу беженцев и предоставлению убежища, несмотря на сотрудничество с УВКБ ООН по документированию и обеспечению пребывания таких лиц. Такая позиция обусловлена приоритетом национальной безопасности Узбекистана, сложной геополитической обстановкой и наличием общей границы с Афганистаном.

В.М.Татаринцев, характеризуя ситуацию в центральноазиатских странах СНГ, считает, что в начале 2000-х годов там сохранялась внутренняя политическая, экономическая и социальная нестабильность и что за период независимости эти государства не смогли выбрать оптимальный вариант государственного устройства, которое стало бы «серьезным катализатором устойчивого развития, фактором консолидации различных сегментов их общества»⁵⁷⁴. Другим фактором, влияющим на сокращение и т.н. «слияние» вынужденной миграции с другими ее типами, выступает явное преобладание

⁵⁷³ Зиверт Ш., Захаров С., Клигхольц Р. Указ. соч. С. 110–138.

⁵⁷⁴ Татаринцев В.М. Содружество Независимых Государств в начале XXI века: проблемы и перспективы: учеб. пособие / Дип. академия МИД России. М., 2007. С. 314.

региональных трудовых передвижений, направленных преимущественно в Россию и Казахстан. Эксперты МОМ также отмечали транзитные миграции по территории Грузии, Таджикистана, Армении и Азербайджана лиц, ищущих убежище, которые выехали из Афганистана и Ирака. По их оценкам, проблемой также является идентификация самого транзита мигрантов через территорию Российской Федерации при их въезде в государства-члены ЕС, так как страны приема прежде всего интересуют их гражданство⁵⁷⁵. СНГ как региональная международная организация заинтересовано в формировании единого правового подхода к определению статуса беженцев и участию всех государств-членов в их приеме и обустройстве.

Модельный законодательный акт «Об общих принципах регулирования вопросов, связанных с беженцами – гражданами бывшего СССР на территориях государств Содружества» был принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 15 июня 1998 г. № 11-8⁵⁷⁶. Наименование этого международно-правового акта связано с особенностями региональной регламентации статуса беженцев в отношении населения постсоветских стран. Его целью выступает гармонизация законодательства государств-участников СНГ в соответствии с международно-правовыми актами по беженцам, предполагающая и разработку региональных принципов и норм по их защите. Отвечая на вопрос о юридической природе Модельного законодательного акта, нужно обратиться к тексту Постановления 1998 г., где предлагается рекомендовать его «для использования при разработке национального законодательства» парламентам государств-участников. Модельный акт, содержащий рекомендательные нормы, представляет собой сложившийся концептуальный подход региона СНГ к правовому статусу беженца, который может быть выражен следующим образом:

– определение понятия «беженец» расширено путем включения в него элемента опасения лица стать жертвой преследования в связи с вооруженным или

⁵⁷⁵ World Migration, 2003. Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move. P. 242; Миграция между Россией и Европейским Союзом: результаты опроса нерегулярных мигрантов и развитие миграционной политики. М.: МОМ, 2010. С. 16–20.

⁵⁷⁶ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 1998. № 18.

межнациональным конфликтом (ст. 1);

– статус беженца не предоставляется экономическим мигрантам, лицам, покинувшим свое государство вследствие голода, стихийных бедствий, природных или техногенных катастроф, обладающим статусом трудящихся-мигрантов, вынужденных или добровольных переселенцев (ст. 2);

– презюмируется право каждого государства-участника на отказ по уважительным причинам лицу в статусе беженца. Тем не менее, национальное законодательство, определяющее процедуру регистрации ходатайства и порядок его рассмотрения, должно исключать возможность отказа компетентных органов власти государства Содружества в проведении процедуры признания (ст. 3);

– статус беженца не предоставляется государством-участником в случае, когда лицо прибывает из государства-участника СНГ, где оно уже имело возможность быть признанным беженцем и если оно «имеет разрешение на постоянное проживание в государстве Содружества, в котором оно ходатайствует о признании беженцем» (ст. 4);

– специально выделены неотъемлемые права заявителей: нахождение на законном основании в государстве приема до момента принятия окончательного решения по их обращениям; пользование услугами переводчика и предоставление информации по порядку признания статуса и по правам и обязанностям беженца; обращение с ходатайством о получении постоянного проживания на территории государства Содружества или о приобретении его гражданства в упрощенном порядке как для граждан бывшего СССР (ст. 5);

– в любом случае, в том числе, получив отказ в предоставлении статуса беженца, заявитель не должен быть возвращен на территорию государства происхождения против его воли при наличии там опасных для него обстоятельств (ст. 7);

– вводится институт временного убежища, предоставляемого по гуманным соображениям или по желанию лица, имеющего основания претендовать на статус беженца (ст. 8);

Модельный акт не охватывает иностранных граждан, которые являются выходцами из стран традиционного зарубежья и вынужденно покинули их; по поводу правового статуса таких лиц предполагается заключение особых международных договоров в рамках СНГ.

Модельный акт в значительной степени опирается на российскую правовую концепцию, предусмотренную Федеральным законом «О беженцах» № 4528-І. Указанная концепция представлена двухступенчатой системой признания лица беженцем, включающей в себя регистрацию ходатайства и рассмотрение его по существу, институтом временного убежища и рядом ограничений в приобретении статуса беженца. Так, непонятен запрет Модельного акта в предоставлении такого статуса иностранным гражданам, обладающим разрешением на постоянное проживание в принимающем государстве. Тем самым игнорируется ситуация «беженец на месте» (*Refugee on place*), когда для лица в период отсутствия его в собственной стране (нахождения в иностранном государстве) складываются обстоятельства, которые потенциально могут привести к преследованию и поэтому делают его возвращение невозможным⁵⁷⁷.

Тем не менее, стоит отметить новации Модельного акта как определенные международно-правовые основы, формирующие механизм регионального регулирования. Они связаны с:

– дополнением причин бегства обстоятельствами вооруженных и межнациональных конфликтов (именно последние привели к массовому исходу отдельных этнических групп населения из отдельных стран СНГ: Грузии, Киргизии, Азербайджана; Украины);

– введением перечня неотъемлемых прав лиц, ищущих убежище (значительно более широкого, чем в Дублинской конвенции ЕС 1990 г. и достаточно близкого по содержанию к Директиве 2011/95/ЕС);

⁵⁷⁷ Подробно о регулировании ситуации «беженцев на месте» см.: Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженца). С. 27.

– закреплением гарантий невозвращения лица в государство, где сохраняются причины опасаться преследования, даже если ему отказано в статусе беженца (что соответствует обязательствам Российской Федерации и других государств-участников согласно содержанию вышеуказанной ст. 3 ЕКПЧ).

В Модельном законе «О миграции», принятом постановлением Межпарламентской Ассамблеи СНГ № 43-5 от 27 ноября 2015 г.⁵⁷⁸ содержится определение понятия «беженец», которое фактически повторяет все признаки указанного лица, установленные универсальной Конвенции 1951 г. Статьи 21–25 указанного Модельного закона устанавливают права и обязанности беженцев в принимающем государстве, основания для отказа в рассмотрении ходатайства о признании беженцем, основания и порядок предоставления временного убежища, деятельность уполномоченных органов и гарантии лиц, получивших статус беженца или временное убежище. К настоящему моменту Постоянная комиссия Межпарламентской Ассамблеи по социальной политике и правам человека осуществляет подготовку новой редакции модельного закона «О беженцах» с целью дальнейшего формирования согласованной нормативно-правовой базы в этой области.

Таким образом, актуальность собственного международно-правового механизма регулирования вынужденной миграции в СНГ сохраняется. На это указывает современный подход государств-участников к определению «беженец», включающему в себя расширенный перечень причин бегства, среди которых вооруженные и межнациональные конфликты в стране исхода, и такое проявление преследования, как насилие или его угроза в отношении заявителя или членов его семьи. А.Н.Агапов выдвигает научную концепцию субъективного права граждан на безопасность, которое, по его мнению, «не сводится к их личной безопасности, поскольку речь идет об обеспечении защищенности конституционного права на жизнь, неприкосновенность, свободу»⁵⁷⁹. Указанное

⁵⁷⁸ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2016. № 64, ч. 1.

⁵⁷⁹ Агапов А.Н. Личная безопасность как субъективное право граждан (содержание, структура) // Евразийский юридический журнал. 2012. № 5 (48). С. 75.

международно-правовое регулирование основано, в том числе, на признании угрозы личной безопасности индивида в условиях незащищенности его основных конституционных прав и свобод. Это позволяет расширить определение беженца и в национальном законодательстве государств-участников. М.Л.Хабачилов указывает, что «сегодня в свете потенциальных кризисных ситуаций ни одно государство, каким бы сильным оно не было, не может лишь своими усилиями оградить себя от современных угроз, что означает существенное ограничение возможности самозащиты (самопомощи)»⁵⁸⁰. Это положение вполне согласуется с универсальным международно-правовым принципом разделения бремени (*Burden-sharing*) по приему вынужденных мигрантов в рамках совместных региональных усилий.

Государства–участники СНГ также решают вопрос о правовом статусе лиц, ищущих убежище. Они, в частности, применяют универсальный международно-правовой принцип невысылки и невыдачи даже к тем, кто, не обладая соответствующим статусом, не может, тем не менее, быть отправлен в государство происхождения по причине угрозы жизни, личной безопасности или свободе. В таком подходе очевидно действие механизма защиты таких лиц в рамках указанных выше актов Совета Европы и практики ЕСПЧ. Также имеет место использование государствами–участниками СНГ концепции временной защиты УВКБ ООН и предоставление временного убежища по гуманитарным основаниям.

В российском миграционном законодательстве используются как нормы регионального Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, так и отдельные положения заключений Исполкома УВКБ ООН. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» от 22 июля 2014 г. № 690⁵⁸¹ были утверждены Временные правила его предоставления, где этот правовой институт рассматривается как

⁵⁸⁰ Хабачилов М.Л. Использование феномена «силы» как стабилизирующего фактора формирующегося международного чрезвычайного права // Международное право. 2011. № 01/02 (45/46). С. 95.

⁵⁸¹ СЗ РФ. 28 июля 2014. № 30 (ч. II), ст. 4326.

«возможность временного пребывания на территории Российской Федерации по гуманитарным основаниям в связи с ситуацией, сложившейся на Украине» (п. 1). Территориальный орган по вопросам миграции принимает решение о предоставлении временного убежища по месту подачи заявления гражданином Украины или апатридом, постоянно проживавшим на Украине, в течение 3 рабочих дня с момента его подачи (п. 5 Временных правил). За период с января по август 2014 г. только на территорию Ростовской области выехали 546 360 человек, из них получили размещение 55 413 мигрантов и 20 023 обратились в УФМС России по Ростовской области за разъяснением законодательства о пребывании иностранных граждан на территории России⁵⁸². Всего за период с 1 апреля 2014 г. по май 2015 г. в Российскую Федерацию въехали и остались здесь 985 259 граждан Украины, проживавших в ее юго-восточных регионах (Донецкая и Луганская области). В 72 субъектах РФ было развернуто 420 пунктов временного размещения, где находилось 24 850 таких лиц; в частном секторе было размещено 526 754 человека⁵⁸³. Представляется, что вынужденная миграция из Донецкой и Луганской областей будет иметь место до тех пор, пока власти Украины будут занимать позицию вооруженного противостояния с руководством и населением ДНР и ЛНР.

Одновременно Россия использует институт временного убежища в отношении иностранных граждан, прибывающих из стран дальнего зарубежья. Так, российские правозащитники отмечают, что, к концу 2014 г. общее число граждан Сирии, получивших временное убежище в России, составило 2021 человека (всего временное убежище в 2014 г. приобрели 217 672 иностранных гражданина и лица без гражданства). По их мнению, предоставление сирийцам такого вида убежища связано с поддержкой позиции УВКБ ООН по поводу недопустимости их высылки как в свое государство, так и в соседние страны,

⁵⁸² Статистика приведена согласно официальному сайту УФМС России по Ростовской области: URL: <http://www.fms-rostov.ru> (дата обращения: 25.08.2014).

⁵⁸³ Информация приводится согласно данным официального сайта ФМС России URL: http://www.fms.gov.ru/about/ststatistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazdan_ukrainy/ (дата обращения: 29.05.2015).

такие, как Ливан, Иордания и Турция, которые уже приняли около 2 млн граждан Сирии⁵⁸⁴.

Сохраняющаяся политическая нестабильность в таких странах региона, как Украина, Киргизия, Таджикистан, Молдова ставит перед региональным сообществом государств задачу обеспечения беженцев и лиц, ищущих убежище, единообразным минимумом прав и свобод в принимающем государстве. При этом остается неопределенной правовая позиция, касающаяся соотношения статуса беженца и института постоянного проживания иностранцев. Исходя из норм российских федеральных законов о беженцах, гражданстве и правовом положении иностранных граждан, лица, признанные беженцами, имеют возможность получить вид на жительство и приобрести гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Консолидированная позиция государств–участников СНГ, выраженная в Модельном акте 1998 г., четко разграничивает постоянное проживание иностранцев и получение статуса беженца, как взаимоисключающие формы миграции.

Подводя общие итоги действия международно-правовых механизмов регионального регулирования вынужденной миграции, стоит остановиться на следующих аспектах:

- К настоящему моменту наблюдается активное взаимовлияние национального права и региональных международно-правовых основ в указанной области. Единообразная практика государств приводит к созданию соответствующих международных договоров (институт дипломатического убежища в странах Латинской Америки) или, напротив, принятие общего договора ведет к формированию специального миграционного законодательства участников (Соглашение СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г.).

- Детальная международно-правовая регламентация процедуры признания статуса беженцев, лиц, ищущих убежище, и бенефициаров

⁵⁸⁴ Ганнушкина С. Права человека и миграционная политика // Права человека в Российской Федерации: сборник докладов о событиях 2014 г. М.: Московская Хельсинская группа, 2015. С. 126.

международной защиты присутствует в праве ЕС и относится к сфере сотрудничества государств-членов по внутренним делам и юстиции. Особенностью регионального международно-правового механизма регулирования вынужденной миграции в ЕС является: наличие значительного числа директив и регламентов институтов ЕС по этим вопросам, имеющих обязательную силу; закрепление принципа ответственности за проведение процедуры признания за страной первого убежища или государством-членом, осуществляющим воссоединение членов семьи; установление единых основ обращения с указанными категориями вынужденных мигрантов в Европейском Пакте об иммиграции и убежище; возможность участия не только государств-членов, но и заинтересованных европейских стран (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария) в Шенгенской системе регулирования внешней миграции из третьих стран.

- Одновременно в праве Совета Европы существует общий для государств-участников механизм контроля за соблюдением прав лиц, ищущих убежище, и беженцев, который закреплен в нормах ЕКПЧ, выступающих региональными стандартами прав человека, и представлен решениями ЕСПЧ. Как известно, государства-члены ЕС являются также и участниками ЕКПЧ, что способствует укреплению специальных прав вынужденных мигрантов посредством применения в отношении их, как минимум, указанных стандартов. Н.Р.Косевич замечает, что «Европейская конвенция считается одним из наиболее эффективных правозащитных договоров, существующих в мире на сегодняшний день, в особенности благодаря ее механизму надзора за исполнением решений ЕСПЧ... в рамках которого права человека превращаются из категории политической в категорию правовую»⁵⁸⁵.

- Правовые аспекты вынужденной миграции в рамках СНГ традиционно представляют интерес для основных государств приема: Российской Федерации и Казахстана. Другие государства СНГ скорее реагируют на произошедшие недобровольные передвижения внутригосударственными

⁵⁸⁵ Косевич Н.Р. Особенности международно-правовой защиты прав несовершеннолетних в Европе // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2012. № 1 (9). С. 96.

законодательными мерами. Тем не менее, для отдельных стран продолжает оставаться актуальной концепция особой защиты вынужденных переселенцев и внутренне перемещенных лиц. Этим обусловлено использование различных форм имплементации действующих региональных договоров в сфере миграции. Общая тенденция классификации мигрантов привела к принятию на национальном уровне отдельных законов о миграции (Казахстан, Таджикистан, Молдова, Киргизия), которые предусматривают специальное регулирование правового статуса различных категорий вынужденных мигрантов. Одновременно действует и совершенствуется ранее принятое национальное законодательство о беженцах.

- Российская Федерация участвует в международно-правовых механизмах защиты вынужденных мигрантов на двух региональных уровнях: в рамках действующих договоров СНГ и на основе участия в международно-правовых актах Совета Европы (ЕКПЧ). Это объясняется ведущей ролью России в присоединении к действующим международным договорам по правам человека и статусу беженцев после распада СССР, которое по ее примеру осуществили и другие государства постсоветского пространства. Российская Федерация продолжает влиять на реновацию региональных международно-правовых механизмов защиты вынужденных мигрантов. Современное российское миграционное законодательство включает применение по новым основаниям института временного убежища в отношении лиц, покинувших территорию Донецкой и Луганской областей вследствие вооруженного конфликта.

2.2.3. Международно-правовая регламентация добровольной миграции на региональном уровне

Переходя к региональным международно-правовым механизмам регулирования добровольной миграции, нужно указать, что сегодня они отражают уровень экономического взаимодействия государств. По мнению И.И.Путилина, «наличие географической, исторической, социокультурной общности, т.е. предпосылок для реализации территориальной модели регионализма,

способствует более эффективному формированию функционального региона и повышает стабильность механизмов управления им»⁵⁸⁶. Как и на универсальном уровне, здесь отсутствуют какие-либо договоры по вопросам семейной, образовательной, туристической миграции. Данные предметы регулирования отнесены к ведению национального законодательства либо к области двустороннего сотрудничества заинтересованных стран. В то же время, по данным ГУВМ МВД Российской Федерации, на ее территории в 2016 г. было поставлено на миграционный учет 14 337 084 иностранных гражданина⁵⁸⁷. Несмотря на то, что их большую часть составляют трудовые мигранты, общая статистика распространяется на все добровольные передвижения, включая туристические, деловые, частные миграции. Две трети экономически активного населения стран СНГ побывали так или иначе на территории России⁵⁸⁸.

Укрепление регионального международно-правового регулирования экономических отношений государств определяется влиянием передвижений людей на эволюцию универсального принципа их сотрудничества. Т.М.Пряхина указывает: «Международное сообщество предстает как наиболее крупный из возможных территориальных публичных коллективов. Существующая состязательность между государствами, борьба за сферы влияния и национальные интересы не отрицает сотрудничества между странами в такой мере, чтобы помешать существовать международному сообществу как особому территориальному коллективу. Данный постулат подчеркивает особую ценность принципа сотрудничества как основного принципа международного права»⁵⁸⁹.

Региональное формирование рынков труда, взаимосвязанность экономики геополитически близких стран, свобода передвижения трудовых ресурсов диктуют специальные международно-правовые подходы, направленные на упрощение условий экономической миграции, если она выгодна принимающим

⁵⁸⁶ Путилин И.И. О понятии экономического регионализма в международном праве // Московский журнал международного права. 2015. № 4 (100). С. 155.

⁵⁸⁷ Статистика приводится по: URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9359228> (дата обращения: 10.11.2017).

⁵⁸⁸ Мигранты вывезли из России за год триллион рублей // Комсомольская правда. 2014. 30 апр. С. 7.

⁵⁸⁹ Пряхина Т.М. Рецензия на монографию В.Е. Чиркина «Публично-правовое образование» // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2012. № 1 (9). С. 140.

странам. А.А.Ковалев замечает, что «наряду с развитием международного экономического сотрудничества в мире все большее развитие получает процесс экономической интеграции, т.е. объединения суверенных государств с целью установления единого экономического пространства, в котором могут свободно перемещаться товары, услуги, финансовые и трудовые ресурсы»⁵⁹⁰. Этот автор подразделяет экономическую интеграцию по территориально-пространственному охвату на универсальные, региональные и субрегиональные формы и видит в региональной интеграции «защиту не только от конкуренции мирового рынка, но и от экспансии, поддерживаемой глобализацией... способ обеспечения устойчивости и самостоятельности развития каждой страны»⁵⁹¹. В свою очередь, Р.Ш.Давлетгильдеев, анализируя механизмы международно-правового регулирования труда универсального, регионального (межрегионального) и двустороннего уровня, указывает, что каждый из них имеет свои особенности, но согласно «базовой идее о целостности международного права, все эти уровни должны находиться во взаимосвязи и взаимодействии»⁵⁹². Представляется, что этот тезис справедлив по отношению к общим основам правового статуса трудящихся-мигрантов и предоставления им определенного режима пребывания государствами приема на всех перечисленных уровнях регулирования.

В настоящий момент региональные механизмы управления экономической миграцией более подвижны в сравнении с регулированием вынужденных передвижений. Представляют интерес для изучения такие региональные международно-правовые источники регулирования, как единый договор об экономическом сотрудничестве, на базе которого государства-участники заключают соответствующие двусторонние соглашения. С.Н.Ярышев предлагает современную концепцию регулирования межгосударственной интеграции, где вопросы миграции в Едином экономическом пространстве (ЕЭП) и в рамках

⁵⁹⁰ Ковалев А.А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности: учеб. пособие. М., 2007. С. 11.

⁵⁹¹ Там же. С. 241.

⁵⁹² Давлетгильдеев Р.Ш. Региональные модели международно-правового регулирования труда. Казань: К(П)ФУ, 2015. С. 15. Также об этом см.: Его же. Международно-правовое регулирование труда на региональном уровне: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Казань, 2016. С. 27–65.

действующих правовых механизмов СНГ и ЕврАзЭС выведены из-под юрисдикции отдельного государства-участника и делегированы компетенции регионального наднационального органа⁵⁹³. Таким органом, как известно, стала Евразийская экономическая комиссия, компетенция которой включала руководство многими направлениями интеграции в ЕврАЭС и контроль за их исполнением. Д.М.Акулов оценивает правовой механизм ЕЭП как «общее экономическое пространство, наличие которого предполагает общую таможенную и миграционную политику, развитие системы транспорта, связи, энергетики» и в котором «будет исключено какое-либо доминирование одной страны над другой»⁵⁹⁴. Сегодня, когда трудовая миграция становится, согласно содержанию учредительного договора ЕАЭС 2014 г., одним из основных направлений совместной деятельности государств-членов, представляется необходимым формирование особого механизма ее регулирования, который обеспечивал бы, в том числе, принятие международно-правовых актов вторичного характера для регламентации статуса трудящихся-мигрантов.

Одним из первых региональных интеграционных объединений, которые ввели в рамках единого пространства свободу трудовых передвижений, стало Европейское экономическое сообщество. Уже в учредившем его Римском договоре 1957 г.⁵⁹⁵ было заложено понятие свободы передвижения граждан государств-членов в качестве трудящихся. Ч. 2 ст. 39 Римского договора требует «отмены любой дискриминации по национальному признаку в отношении трудящихся государств-членов в том, что касается найма, вознаграждения и других условий труда и занятости». В ч. 3 ст. 39 определено, что свободное передвижение подразумевает право граждан государств-членов принимать реальные предложения трудоустройства; передвигаться с такой целью по территории всего Сообщества;

⁵⁹³ Ярышев С.Н. Международно-правовые вопросы формирования и функционирования Единого экономического пространства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. М., 2012. С. 35.

⁵⁹⁴ Акулов Д.М. Евразийская экономическая интеграция в рамках СНГ (международно-правовые аспекты) // Евразийский юридический журнал. 2012. № 5 (48). С. 13.

⁵⁹⁵ Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes (le traité de Rome, le 25 Mars 1957). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN> (Date of access: 10 November 2017).

пребывать на территории государства-члена, чтобы трудиться и остаться там после окончания периода занятости.

Договор о функционировании ЕС 2007 г. сохраняет содержание ст. 39 Римского договора 1957 г., устанавливая в ч. 1 ст. 45 принцип обеспечения свободного передвижения работников внутри Союза и в ч. 3 ст. 45 – их право принимать реально предлагаемую работу. Последняя формулировка связана, на наш взгляд, с расширительным толкованием этого понятия как осуществления найма, индивидуального предпринимательства или самоорганизации трудовой деятельности (имеются в виду т.н. «ненаемные» работники по терминологии Директивы 2004/38/ЕС, о которой будет сказано ниже). Это подтверждает содержание ст. 48 Договора о функционировании ЕС, где гарантируется система мер по получению социальных пособий для наемных и ненаемных работников-мигрантов и их управомоченных лиц.

Особое место в праве ЕС занимает нормативное регулирование отношений, связанных с переездом граждан стран Сообщества с целью постоянного проживания в его пределах. Ст. 43 Римского договора 1957 г. формирует его основу, устанавливая запрет ограничения свободы жительства и экономической деятельности граждан государства-члена на территории другого государства-члена и включая в свободу жительства и экономической деятельности самостоятельную деятельность индивидов, а также создание предприятий и управление ими.

Необходимо отметить значение Директивы Европейского Совета 90/364 о праве на проживание 1990 г.⁵⁹⁶, где впервые была предусмотрена свобода передвижения неработающих граждан ЕС с целью проживания. Одновременно было закреплено положение о том, что пределы ее реализации ограничены финансовым бременем, которым эти граждане могут стать для принимающего государства. Двойственный характер содержания Директивы связан с введением в рамках Сообществ единых социальных стандартов и позицией защиты государств-членов от нежелательных переездов их граждан с целью улучшения

⁵⁹⁶ Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence // OJ N L 180, 13 July 1990. P. 26–27.

ими своих социальных условий. Представляется, что принятие Директивы 90/364 было тесно связано с неоднородностью социально-экономического развития государств-членов ЕС, когда внутрирегиональная миграция была направлена в самые стабильные из них.

Содержание Директивы Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2004/38/ЕС от 29 апреля 2004 г. о праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов⁵⁹⁷ дополнило регулирование свободы внутреннего передвижения граждан государств-членов в рамках ЕС. Три основных положения, отмеченных в преамбуле Директивы 2004/38/ЕС, определяют ее значимость:

1) институт гражданства ЕС включает право граждан государств-членов на свободное передвижение и проживание на территории Союза, которое реализуется наемными и ненаемными работниками, студентами и неработающими лицами (п. 3);

2) указанное право свободно передвигаться и проживать на территории ЕС также предоставлено в равной мере членам семей граждан государств-членов, независимо от их гражданства (согласно принципу единства семьи) (п. 5);

3) индивиды, имеющие право проживания, не должны быть неоправданным бременем для системы социальной помощи государства-члена на протяжении начального периода проживания, составляющего до трех месяцев (п. 10). Право проживания в другом государстве-члене, тем не менее, непосредственно закреплено Договором об учреждении ЕС и не связано с выполнением административных процедур (п. 11).

Б.Н.Топорнин оценивал установленный Римским договором 1957 г. механизм регулирования экономической миграции таким образом: «Если принять во внимание то бесспорное обстоятельство, что ЕЭС создавалось, прежде всего, во имя повышения эффективности экономического развития, то не будет ошибкой предположить, что главная забота сводилась к обеспечению беспрепятственной

⁵⁹⁷ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States // OJ N L 158, 30 April 2004. P. 77–123.

миграции рабочей силы. Но перемещающиеся в рамках Сообщества люди должны были располагать соответствующими социально-экономическими и личными правами и свободами...»⁵⁹⁸. З.М.Гафаров замечает, что Европейский Союз всегда ставил в качестве основы «вопрос об интеграции, предпочтительно, в сфере базисных отношений политико-правового содержания...»⁵⁹⁹. По нашему мнению, цели региональной интеграции состоит в сближении, прежде всего, производства и оформлении единой финансово-экономической стратегии государств-членов. Экономические отношения государств, которые привели к учреждению Сообщества, выступают изначальным предметом регулирования по отношению к механизму регулирования добровольной миграции. Трудовые и социальные передвижения являются лишь вспомогательным средством формирования общего рынка и ресурсов.

Учитывая, что основы Шенгенского права, регламентирующие порядок получения виз, въезда, передвижения и пребывания граждан третьих стран в пределах ЕС, и содержание Дублинской конвенции об ответственном за прием лиц, ищущих убежище, государстве-члене 1990 г. уже были изложены выше, остановимся на отдельных нормах Лиссабонского договора 2007 г. Как известно, последний вносит изменения в Маастрихтский договор о Европейском Союзе 1992 г. и в Договор, учреждающий Европейское сообщество, 1957 г.⁶⁰⁰ Наличие общего пространства свободы, безопасности и законности без внутренних границ определено консолидированным Договором о ЕС в качестве одной из целей его создания (ч. 2 ст. 3) и выступает одновременно как предмет совместной компетенции Союза и государств-членов (ч. 2 ст. 4 Договора о функционировании ЕС). В указанную компетенцию включены такие направления, как установление визового режима ЕС, выработка единой иммиграционной политики и мер по интеграции иностранцев, а также учреждение специальной системы контроля внешних границ (согласно ст. 67 Договора о функционировании ЕС). Составной

⁵⁹⁸ Топорнин Б.Н. Указ. соч. С. 69–70.

⁵⁹⁹ Гафаров З.М. Глобальный, региональный и двусторонний уровни сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом // Евразийский юридический журнал. 2012. № 4 (47). С. 61.

⁶⁰⁰ Как уже было указано, консолидированный текст Лиссабонского договора 2007 г., вступившего в силу в 2009 г., состоит из двух основных частей: Договора о ЕС (ДЕС) и Договора о функционировании ЕС (ДФЕС).

частью Лиссабонского договора является Хартия ЕС об основных правах 2000 г.⁶⁰¹, причем включение ее текста в содержание Договора придало ей обязательную юридическую силу, в соответствии со ст. 6 Договора о ЕС. Здесь же содержится отсылка к обязательствам государств-членов в области прав человека, которые вытекают из ЕКПЧ. Нужно еще раз отметить, что все государства-члены ЕС одновременно являются и участниками данного договора Совета Европы⁶⁰².

М.М.Бирюков, рассматривая Хартию как международно-правовую новацию, отмечает, что она «представляет собой результат систематизации правоприменительной практики Суда ЕС и конституционных традиций государств-членов в области основных прав и свобод человека»⁶⁰³. Говоря об особенностях структуры Хартии, С.Ю.Кашкин, А.О.Четвериков и П.А.Калиниченко определяют ее «новый, уникальный подход к систематизации основных прав и свобод личности. В отличие от классического подхода... основные права личности систематизированы в Хартии не по сферам их реализации (личная, политическая, социально-экономическая), а по ценностям, которые они защищают. Важнейшие среди них указаны в преамбуле документа: человеческое достоинство, свобода, равенство и солидарность»⁶⁰⁴.

Для целей настоящего исследования представляет интерес ст. 15 Хартии (раздел «Достоинство»), где установлено право каждого гражданина ЕС на свободный поиск работы, труд, учреждение собственного дела и предоставление услуг во всех государствах-членах (ч. 2). Ч. 3 ст. 15 закрепляет право граждан третьих стран, имеющих разрешение на трудовую деятельность на территории государств-членов ЕС, на эквивалентные гражданам Союза условия труда. Ст. 45 (раздел «Гражданство») определяет, как уже отмечалось выше, право граждан ЕС

⁶⁰¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, 12 December 2000 (2000/C 364/01) // OJ C 364, 18 December 2000. P. 1–22.

⁶⁰² Подробнее о системе защиты прав человека в ЕС см.: Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник для вузов / отв. ред. Л.М.Энтин. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2013. Стандарты Совета Европы в области правового регулирования статуса иностранных граждан рассматриваются в: Васильева Т.А. Миграционная политика, гражданство и статус иностранцев в странах западной демократии: (сравнительно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2010.

⁶⁰³ Бирюков М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора. М., 2013. С. 222.

⁶⁰⁴ Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Калиниченко П.А. и др. Право Европейского Союза [Электронный ресурс]: учеб. пособие / отв. ред. С.Ю. Кашкин. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

на свободное передвижение и проживание на территории государств-членов (ч. 1). Эти же свободы могут быть предоставлены тем гражданам третьих стран, которые законно проживают на территории ЕС (ч. 2). Ч. 2 ст. 34 (раздел «Солидарность») устанавливает право на пособия по социальному обеспечению и социальные льготы для «каждого, кто законно проживает и переезжает на новое место жительства внутри Союза».

Хартия, положения которой адресованы, прежде всего, государствам-членам ЕС по поводу их собственных граждан, рассматривает в качестве субъектов отдельных прав и свобод также иностранцев, пребывающих на законных основаниях на их территории. Общая концепция Хартии предусматривает достаточно высокие стандарты прав человека для граждан ЕС и порядок их взаимоотношений с наднациональными институтами и органами Союза⁶⁰⁵ по защите таких стандартов. Хартия не предполагает классификации форм добровольной миграции в пределах ЕС. Такая классификация косвенно проводится только в вышеприведенном Шенгенском визовом кодексе 2009 г., представляющем собой регламент Совета ЕС. Она является весьма ограниченной и имеет целью выдачу консульскими учреждениями государств-членов ЕС соответствующих типов въездных виз.

Сравнивая содержание международных обязательств в области трудовой миграции, принятых на себя государствами-членами в рамках Совета Европы и ЕС, следует отметить широкий спектр прав трудящихся-мигрантов в первом случае. Именно по причине детальной регламентации правового статуса трудящихся-мигрантов в вышеуказанной Конвенции Совета Европы 1977 г. ее участниками являются только некоторые страны ЕС. К настоящему моменту она ратифицирована Испанией, Италией, Нидерландами, Португалией, Францией и Швецией. Германия, Бельгия, Греция и Люксембург, подписав указанный договор, не ратифицировали его. Действие Конвенции 1977 г. о правовом статусе трудящихся-мигрантов распространяется на граждан всех договаривающихся сторон, в число которых сегодня входят, помимо государств-членов ЕС, Албания,

⁶⁰⁵ Там же.

Турция, Украина и Молдова. Увеличение числа трудящихся-мигрантов за счет притока из этих стран для ЕС, очевидно, было бы излишним. Перечень прав и свобод трудящихся-мигрантов, в каком они уравниваются с гражданами страны пребывания, по Конвенции 1977 г. составляют:

- жилищные условия и аренда жилых помещений (ст. 13);
- получение общего образования и профессиональной подготовки/переподготовки (ч. 1 ст. 14);
- условия работы, причем недопустим отказ от принципа применения равных условий при заключении индивидуального контракта (ст. 16);
- социальное обеспечение при наличии многосторонних и двусторонних соглашений (ст. 18);
- медицинская охрана труда и инспекция условий труда (статьи 20, 21);
- налогообложение доходов (ст. 23);
- истечение контракта, увольнение и последующее трудоустройство (статьи 24, 25);
- доступ в суды и административные органы (ст. 26);
- использование услуг служб занятости (ст. 27);
- реализация права на объединение с целью защиты экономических и социальных интересов⁶⁰⁶ и участие в делах предприятия (статьи 28, 29).

На наш взгляд, нормы права ЕС, связанные со свободным внутренним передвижением и вытекающие из института гражданства Союза, в нынешней ситуации финансового кризиса и массового притока мигрантов из третьих стран наиболее выгодны государствам-членам. Ч. 2 ст. 26 Договора о функционировании ЕС устанавливает: «Внутренний рынок охватывает пространство без внутренних границ, в котором согласно положениям Договоров обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов». Единый рынок рабочей силы, уже давно сложившийся в ЕС, формирует предпосылки полной реализации вышеприведенного перечня прав и свобод его

⁶⁰⁶ Подробнее о содержании указанных социально-экономических прав см.: Международное частное право: хрестоматия / сост. Зульфугарзаде Т.Э. М., 2008.

граждан, совершающих трудовые миграции. Максимально облегчив их передвижение в едином пространстве, право ЕС допускает возможность национального регулирования и отдает на собственное усмотрение государств-членов допуск иностранных работников из третьих стран.

Важно отметить использование уже упоминавшегося выше принципа субсидиарности в ч. 5 ст. 79 Договора о функционировании ЕС. Устанавливая в качестве компетенции Союза формирование общей иммиграционной политики, данное положение не отменяет права государств-членов «устанавливать квоты на въезд граждан третьих стран, прибывающих из этих стран на их территорию с целью поиска там работы по найму или работы, не являющейся наемным трудом». Таким образом, приоритет отдается собственным потребностям государств-членов в привлечении рабочей силы из третьих государств. Очевидна необходимость гарантировать свободу внутреннего передвижения граждан третьих стран по территории ЕС с целью осуществления трудовой деятельности. Тем не менее, экономические и социальные кризисы, происходившие в Греции и Испании, могут оказать влияние на правовое регулирование в рамках ЕС, в связи с тем, что безработные граждане слабых государств-членов станут социальным бременем для других стран Союза.

Понятие «трудящийся» распространяется, прежде всего, на лиц, которые осуществляют свою трудовую деятельность в ЕС как работники по найму. Правоведы-европеисты отмечали наличие в отдельных решениях Суда Европейских Сообществ указания на то, что «под определение работника (как субъекта права на свободное передвижение в пределах всего общего рынка) подпадают лица, занятые неполное время, лица, получающие заработную плату ниже гарантированного минимума»⁶⁰⁷. Так, можно считать показательным решение Суда 1982 г. по делу Левин против Нидерландов⁶⁰⁸, в котором гражданин Великобритании, работавший неполное время с незначительным доходом, тем не

⁶⁰⁷ Основы права Европейского Союза: учеб. пособие / под ред. С.Ю.Кашкина. М., 1997. С. 184.

⁶⁰⁸ Case 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie, Netherlands, of 23 March 1982. URL: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61981CJ0053&lang1=en&type=TEXT&ancre=> (Date of access: 10 November 2017).

менее, был признан работником как занимавшийся эффективной и реальной деятельностью. В решении Суда было установлено, что определение работника относится к праву ЕС, но не к законодательству государств-членов, поэтому интерпретация этого определения на основании национальных дефиниций и ограничений недопустима⁶⁰⁹. Заметим, что в ст. 18 Договора о функционировании ЕС 2007 г. содержится запрет любой дискриминации по признаку гражданства, который распространяется и на трудовую деятельность лиц, прибывших из одного государства-члена ЕС в другое. Ч. 2 ст. 20 этого Договора также закрепляет право граждан ЕС на свободное передвижение и проживание на территории всех государств-членов.

Е.С.Смирнова обращает внимание на современные особенности практики Суда ЕС, касающейся трудовых миграций граждан государств-членов. Она замечает: «В отношении лиц, ищущих работу, Суд постановил, что они должны располагать сроком, достаточным для того, чтобы навести справки об имеющихся вакансиях и воспользоваться ими. Право пребывания в стране гарантировано им в течение того времени, когда они могут доказать, что активно ищут работу и имеют некоторые шансы на успех (как правило, это 5-летний срок) <...> Национальные иммиграционные ведомства имеют право отказать лицу в предоставлении... права на поселение лишь при очень веских основаниях: по мотивам государственной политики, безопасности и охраны здоровья»⁶¹⁰. Представляется, что внутренние трудовые миграции граждан государств-членов в пределах ЕС можно определить в целом как исключительное право этих лиц, закрепленное учредительными договорами ЕС и выступающее составным элементом понятия единого пространства свободы, безопасности и законности.

Вышеуказанная Директива 2004/38/ЕС детально регламентирует порядок переезда и проживания граждан ЕС в случае их добровольного передвижения из одного государства-члена в другое, выходя за пределы регулирования исключительно трудовой миграции. Правовой механизм, заложенный в ней,

⁶⁰⁹ Ibidem.

⁶¹⁰ Смирнова Е.С. Европейское гражданство – множественное в едином. 2-е изд. Тверь, 2012. С. 41.

включает следующие моменты:

– в понятие «члены семьи граждан ЕС», которые обладают равными с ними правами на передвижение и проживание, включаются супруги; партнеры, состоящие в эквивалентных браку отношениях; прямые потомки, не достигшие 21 года или находящиеся на их иждивении, или родственники по прямой восходящей линии, также находящиеся на их иждивении (ст. 2);

– для осуществления выезда в принимающее государство гражданам ЕС и членам семей достаточно иметь при себе действительное удостоверение личности или паспорт. Государства-члены не вправе требовать от них получения въездных виз; если член семьи не является гражданином ЕС, то для передвижения ему достаточно иметь свой национальный паспорт (ст. 4);

– право граждан ЕС на проживание сроком до 3 месяцев является безусловным. Для проживания, превышающего этот период, должно соблюдаться одно из следующих условий: обладание статусом наемного или ненаемного работника в принимающей стране; наличие достаточных средств и полной медицинской страховки для себя и членов семьи; зачисление в публичное или частное заведение с целью учебы или профессионального обучения за счет принимающей стороны (ст. 7);

– при проживании свыше 3 месяцев государство-член вправе потребовать от резидента-гражданина ЕС зарегистрироваться в компетентных органах. Члены его семьи, не обладающие гражданством ЕС, получают в принимающем государстве вид на жительство, который действует в течение 5 лет с момента получения (статьи 9–11);

– граждане ЕС и члены их семей, находившиеся законно на территории принимающего государства-члена 5 лет непрерывно, получают в нем право постоянного проживания (ст. 16). Одновременно они могут проживать в нем только до того времени, пока не станут непосильным бременем для системы социальной помощи данного государства-члена (ч. 1 ст. 14 Директивы).

Важным либерализующим аспектом права ЕС выступает требование ч. 4 ст. 8 Директивы 2004/38/ЕС об установлении суммы достаточных для проживания

средств, которая не подлежит фиксации и определяется с учетом личной ситуации лица. В любом случае установленный государством-членом размер этих средств не должен превышать того уровня, при состоянии ниже которого собственные граждане имеют право на получение социальной помощи. Данные средства также не должны превышать величины минимальной пенсии по социальному обеспечению в стране пребывания.

Таким образом, государства-члены ЕС не требуют трудового вклада прибывшего лица в экономику государства приема и не ставят такого условия как необходимость обоснования переезда, довольствуясь минимальным уровнем доходов, позволяющим лицу вести достойное существование. Трудовые мигранты, являющиеся гражданами ЕС, сохраняют свое право на проживание, если имеют статус наемных или ненаемных работников или представляют доказательства продолжения поиска работы и обладания реальными шансами стать нанятыми (ч. 4 ст. 14 Директивы).

Оценивая значение Директивы 2004/38/ЕС, А.О.Четвериков указывает, что этот нормативный акт «выступает в качестве целостных «основ законодательства» ЕС, регулирующих публично-правовые отношения в сфере осуществления свободы передвижения и проживания всех граждан Союза независимо от их социального статуса и цели поездки, а также права членов их семей (в том числе являющихся выходцами из «третьих стран»)»⁶¹¹. Представляется, что распространение положений Директивы на граждан новых государств-членов носит спорный характер, хотя формально она уравнивает между собой всех граждан стран ЕС в праве проживания. Значительно различающийся уровень доходов населения и размер социальных пособий затрудняет выезд на постоянное место жительства граждан вступивших в ЕС в 2000-е годы государств Центральной и Восточной Европы (Болгария, Венгрия,

⁶¹¹ Четвериков А.О. Правовой режим пересечения людьми внутренних и внешних границ государств-членов Европейского Союза [Электронный ресурс]: учеб. пособие / под. ред. С.Ю.Кашкина. М.: Волтерс Клувер, 2010. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

Румыния, Польша, Словения, Словакия, Чехия, Латвия, Литва, Эстония)⁶¹². Д.К.Бекашев в этой связи справедливо замечает, что высокоразвитые государства-члены ЕС предпочли, чтобы Союз принял решение о заключении с ними договоров о переходном периоде, явившихся, по его мнению, «удачным компромиссом» с политической и общественной точки зрения и ограничивших доступ граждан новых государств-членов на рынок труда в течение двух лет с 1 мая 2004 г., с правом продления этого периода⁶¹³.

Дополнительным нормативно-правовым актом регулирования трудовой миграции явилось содержание Регламента Европейского Парламента и Совета ЕС № 492/2011 от 5 апреля 2011 г. о свободе передвижения работников внутри Союза⁶¹⁴. В нем установлены основы равного обращения с работниками, являющимися гражданами государств-членов, в области профессионального найма и переобучения, условий и оплаты труда, предложений по трудоустройству и содействия в его поиске, использования социальных и налоговых льгот, владения жильем, членства в профсоюзных объединениях, доступ детей к общему образованию и запрет любых форм дискриминации работников по признаку гражданства (статьи 1–10). Регламент предусматривает создание в рамках Европейской Комиссии Европейского координационного центра, который занимается координацией практической деятельности для урегулирования спроса и предложения в сфере занятости в пределах ЕС и анализом передвижения работников в его пространстве (статьи 18–20). Помимо этого, учреждается Консультативный комитет, состоящий из шести полноправных членов от каждого из государств-членов ЕС, двое из которых представляют правительство, двое – профсоюзные организации работников и двое – организации работодателей (ч. 1 ст. 23). Консультативный комитет отвечает «за оказание помощи Европейской Комиссии в изучении вопросов, которые возникают в ходе применения Договора

⁶¹² Подробнее о политических основах и приоритетах расширения состава государств-членов ЕС см.: Современные международные отношения: учебник / под ред. А.В.Торкунова, А.В.Мальгина; МГИМО (У) МИД России. М.: 2012.

⁶¹³ Бекашев Д.К. Перспективы правового регулирования трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе. // Евразийский юридический журнал. 2012. № 12 (55). С. 21.

⁶¹⁴ Regulation (EU) N 492/2011 of European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union (codification) // OJ N L 141, 27 May 2011. P. 1–12.

о функционировании Европейского Союза и мер, принятых в этих целях, в области свободного передвижения работников и занятости» (ст. 21). Совет ЕС обеспечивает, чтобы представители организаций работников и работодателей в составе Комитета соответственно представляли различные секторы экономики (ч. 1 ст. 24).

Принципиальная позиция ЕС состоит в том, чтобы формировать свой рынок труда, прежде всего, из граждан государств-членов и ориентировать его на использование высококвалифицированной рабочей силы. И.В.Ивахнюк, указывая на возрастание потока трудовых мигрантов внутри ЕС после расширения его состава в 2004 г., замечает, что «действующий в Евросоюзе принцип приоритетного права на трудоустройство для граждан ЕС дает им преимущество по отношению к претендентам на рабочие места из стран, не являющихся членами Евросоюза. <...> С помощью внутрирегиональных законодательных механизмов страны ЕС могут перераспределять имеющуюся на общем европейском пространстве рабочую силу, ограничивая приток извне»⁶¹⁵. Ученые-правоведы считают одним из принципов социальной политики европейских государств «доверие к регулирующей роли рынка через спрос, предложение, ценообразование, конкуренцию, но одновременно и ответственность государств за «игру рыночных сил» и создание условий для упорядочения течения экономической и социальной жизни, направленной на обеспечение благополучия своих граждан»⁶¹⁶.

Внутри ЕС присутствует определенная миграционная специфика, связанная с международным трудовым обменом различных геополитических систем. Так, можно привести в пример опыт Великобритании, начавшей процедуру выхода из ЕС в марте 2017 г. (изначально не участвовавшей в Шенгенских соглашениях и группе евро), которая стремится к насыщению рынка посредством привлечения трудящихся-мигрантов из Индии, Пакистана и стран Британского Содружества. Страны Средиземноморья (Испания, Италия, Франция) традиционно принимают иностранных работников из региона Северной Африки. М.Л.Тюркин среди

⁶¹⁵ Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика. С. 27.

⁶¹⁶ Европейская социальная хартия: право Совета Европы и российская практика / С.А.Глотов, В.В.Кочетков, С.В.Сальников, А.А.Ходусов; под ред. С.А.Глотова. М., 2010. С. 96.

основных условий формирования французской миграционной политики выделяет историческую преемственность эволюции колониальной системы, притягательность французской культуры и языка, присутствие заморских владений и бывших колоний⁶¹⁷. Кроме того, отдельные государства Центральной Европы, интегрированные в ЕС в 2004 г. (Венгрия, Польша, Словакия, Чехия, Словения), продолжают принимать трудящихся-мигрантов из соседних Украины и Молдовы в качестве неквалифицированной рабочей силы. В свою очередь, их собственные граждане стремятся к перемещению в развитые «старые» государства Союза⁶¹⁸.

Мы уже упоминали о тесных экономических и политических связях разных миграционных систем и международных интеграционных объединений, анализируя правовые механизмы их действия. В этой сфере ЕС выступает совместно с государствами выезда инициатором межрегионального сотрудничества по вопросам регулирования трудовой миграции. Основой общеевропейского правового механизма такого регулирования выступают нормы вторичного права ЕС, представленные в форме директив и регламентов и применяемые единообразно его участниками на национальном уровне.

В параграфе 1.4 нами были изучены региональные международно-правовые основы ЕС в сфере внешней трудовой миграции в целом и подходы отдельных европейских стран в частности. Отдельного внимания как элемент самостоятельного международно-правового механизма регулирования ЕС заслуживает наличие четырех специализированных Директив по привлечению преференциальных категорий из числа граждан третьих стран, а именно:

– Директива Совета ЕС 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. об условиях въезда и проживания граждан третьих стран с целями осуществления высококвалифицированной трудовой деятельности⁶¹⁹;

– Директива Совета ЕС 2004/114/ЕС от 13 декабря 2004 г. об условиях

⁶¹⁷ Тюркин М.Л. Указ. соч. С. 61.

⁶¹⁸ Подробнее об этом см.: Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции. М.: MOM, 2004; Labour Migration in the EU: Recent Trends and Policies. [Dublin]: Eurofound; Cornell University ILR School, 2014.

⁶¹⁹ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment // OJ N L 155, 18 June 2009. P. 17–29.

допуска граждан третьих стран в целях образования, обмена учащимися, неоплачиваемой профессиональной подготовки или волонтерской деятельности⁶²⁰;

– Директива Совета ЕС 2005/71/ЕС от 12 октября 2005 г. об особой процедуре допуска граждан третьих стран для целей осуществления научных исследований⁶²¹;

- Директива Европейского Парламента и Совета ЕС 2014/36/ЕС от 26 февраля 2014 г. об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран в целях занятости в качестве сезонных работников⁶²², о которой мы уже частично говорили выше.

В контексте настоящего исследования мы более подробно остановимся на содержании директив 2009 г. и 2014 г. Нужно отметить, что все четыре вышеприведенные директивы создают правовые рамки для наиболее желаемых для ЕС типов добровольной миграции из третьих стран и представляющих пользу его внутреннему трудовому рынку. В п. 3 преамбулы Директивы 2009/50/ЕС определена стратегия привлечения и использования высококвалифицированных работников из третьих стран. Утверждение числа иностранных высококвалифицированных работников Директивой 2009/50/ЕС отнесено к компетенции государств-членов ЕС, за которыми сохраняется право отказывать в виде на жительство для устройства на работу в целом либо для определенных профессий, отраслей экономики или регионов (п. 8).

Особенности регулирования, заложенные Директивой 2009/50/ЕС, состоят в следующем:

⁶²⁰ Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service // OJ N L 375, 23 December 2004. P. 12–18. О содержании и применении Директивы 2004/114/ЕС см.: Бальзамова Н.Л. Эволюция законодательства Европейского Союза о правовом положении граждан стран, не входящих в ЕС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2012.

⁶²¹ Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research // OJ N L 289, 3 November 2005. P. 15–22. О содержании и применении Директивы 2005/71/ЕС см.: Право Европейского Союза: учебник: в 2 т. Т. 2: Особенная часть / под ред. С.Ю.Кашкина. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2017. (+ CD).

⁶²² Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of employment as seasonal workers // OJ N L 94, 28 March 2014. P. 375–390.

– определены условия въезда и проживания высококвалифицированных иностранных работников из третьих стран, имеющих право на получение т.н. «голубой карты ЕС», и членов их семей на срок, превышающий 3 месяца (ст. 1);

– государства-члены могут устанавливать более благоприятные условия для их пребывания по собственному усмотрению (ст. 4);

– «голубая карта» ЕС, выдаваемая государством-членом на период от 1 до 4 лет, дает держателю возможность многократного въезда и пребывания на его территории (ч. 2 и 4 ст. 7);

– доступ на рынок труда в течение первых 2 лет трудовой деятельности для держателя «голубой карты» ограничивается оплачиваемой занятостью по условиям ее получения. Чтобы сменить работодателя, необходимо получить заблаговременно письменное разрешение компетентных органов принимающего государства-члена. Это государство после истечения двух лет может предоставить лицу права в сфере высококвалифицированного труда наравне с собственными гражданами (части 1 и 2 ст. 12);

– держателю «голубой карты» гарантированы права на достойные условия труда, участие в профессиональных объединениях, образование и профессиональное обучение, признание дипломов и сертификатов, свободное передвижение по территории государства приема, уравнивающие его с гражданами государств-членов ЕС (ч. 1 ст. 14);

– членам семьи держателя «голубой карты» предоставлено право на воссоединение с ним и возможность получить вид на жительство в принимающем государстве-члене (ст. 15);

– держатель «голубой карты» после 5 лет законного и постоянного пребывания на территории ЕС имеет право проживать в ЕС на постоянной основе и получить долгосрочный вид на жительство (ч. 2 ст. 16 и ч. 1 ст. 17);

– держатель «голубой карты» и члены семьи по истечении 18 месяцев законного пребывания на территории принимающего государства-члена могут переехать в другое государство-член ЕС и продолжить там трудовую

деятельность; в такой ситуации процедура получения карты проводится повторно (ст. 18 Директивы).

Итак, общая иммиграционная политика ЕС поощряет такие международные трудовые передвижения, которые предполагают значимый вклад мигрантов из третьих стран в экономику государств-членов. Целью учреждения международно-правового механизма регулирования трудовой миграции, включающего, в том числе, Директиву 2009/50/ЕС, является обеспечение реальной интеграции отдельной категории граждан третьих стран в систему занятости и социальной защиты ЕС.

Директива Европейского Парламента и Совета ЕС 2014/36/ЕС, закрепляющая правовой статус сезонных трудящихся-мигрантов, в отличие от предыдущей директивы, содержит минимальный объем прав и свобод таких лиц. Им посвящены только две статьи указанной Директивы. По определению Директивы, сезонный работник – это гражданин третьей страны, временно пребывающий на территории государства-члена ЕС на законных основаниях с целями осуществления трудовой деятельности, зависящей от фактора сезонности, по соответствующему трудовому договору, заключенному непосредственно с работодателем (п. b ст. 3).

Специальными правами таких работников выступают право на въезд, пребывание и свободное передвижение по территории государства-члена, выдавшего разрешение на сезонное трудоустройство, а также право осуществления конкретной трудовой деятельности, согласно разрешению (ст. 22). Кроме того, сезонные трудящиеся-мигранты обладают национальным режимом в области условий, оплаты, безопасности и гигиены труда; права на забастовки, свободу объединений и членство в профсоюзах; социальной защиты; образования и профессиональной подготовки; признания дипломов, сертификатов и профессиональных квалификаций; налоговых льгот (ч. 1 ст. 23). Минимальный срок пребывания сезонных работников в ЕС составляет от 5 до 9 месяцев в течение любых 12 месяцев (ч. 1 ст. 14 Директивы 2014/36/ЕС), и государства-члены вправе продлить его однократно при условии продления трудового

договора с работодателем (ч. 1 ст. 15) либо многократно, если это возможно согласно национальному законодательству при условии соблюдения каждый раз минимального срока пребывания (ч. 2 ст. 15). Таким образом, можно говорить о сохранении интереса ЕС как общего экономического пространства к занятости неквалифицированных иностранных работников, которые стабильно въезжают на его территорию, добросовестно выезжают после окончания срока пребывания и в отношении которых у работодателя присутствует мотивация повторного найма. Наряду с высокопрофессиональными трудовыми ресурсами, они охвачены специальным международно-правовым регулированием, специальными принципами которого выступают обеспечение возвратности сезонных мигрантов, их законного пребывания и реализации минимального набора прав человека принимающим государством-членом ЕС.

Регулирование добровольной миграции в праве ЕС также связано с такой ее формой, как воссоединение членов семей. В содержании Директивы Совета ЕС 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 г. о праве на семейное воссоединение⁶²³ оно определено как «въезд в государство-член и проживание там членов семьи гражданина третьей страны, законно проживающего в данном государстве-члене, с целью сохранить семейное единство, вне зависимости от того, возникли ли семейные связи до или после въезда воссоединяющего семью лица» (п. d) ст. 2). В перечень первоочередных заявителей Директивой 2003/86/ЕС включены супруги и несовершеннолетние дети (в том числе усыновленные, находящиеся на попечении и содержании приемных родителей) воссоединяющего семью лица (ч. 1 ст. 4). Дополнительно в Директиве определена возможность воссоединения с семьей родственников первой степени, находящихся на иждивении воссоединяющего лица, и совершеннолетних холостых детей, если они не способны финансировать свои собственные потребности по состоянию здоровья (ч. 2 ст. 4), а также партнера воссоединяющего лица, не состоящего с ним в браке, но имеющего доказанные прочные и стабильные семейные связи, и их

⁶²³ Directive 2003/86/EU of the European Council of 22 September 2003 on the right of family reunification // OJ N L 251, 3 October 2003. P. 12–18.

совместных детей (ч. 3 ст. 4).

Требования к воссоединяющему лицу при подаче соответствующего ходатайства указаны как: 1) наличие отвечающего стандартам гигиены и безопасности жилого помещения в государстве-члене; 2) наличие медицинской страховки у данного лица и членов его семьи; 3) регулярные и стабильные доходы, которые достаточны, чтобы финансировать себя и членов своей семьи, без обращения к услугам системы социальной помощи принимающего государства (ч. 1 ст. 7). Помимо права на постоянное проживание, оформляемое посредством выдачи вида на жительство, воссоединенные члены семьи наделяются такими правами, как получение образования, трудоустройство по найму или доступ к независимой занятости либо профессиональному обучению, повышению квалификации или переподготовке (ч. 1 ст. 14). При этом само воссоединяющее лицо должно обладать видом на жительство в государстве-члене ЕС, имеющим срок действия год и более, и иметь обоснованную перспективу постоянного проживания (ч. 1 ст. 3). Представляется, что Директива 2003/86/ЕС развивает специальный принцип единства и воссоединения семей, применяемый в сфере международного права прав человека, и одновременно предполагает долгосрочную интеграцию иностранных граждан из третьих стран, основанную, прежде всего на обязанности трудиться для обеспечения своего существования в принимающем государстве-члене.

В качестве некоторого итога, связанного с регулированием добровольной миграции в пределах ЕС, можно определить следующее:

– Институт гражданства ЕС выступает основой, гарантирующей свободу передвижения и проживания на его территории. Приоритетным условием миграции является трудовая деятельность граждан ЕС в любом государстве-члене или наличие такого социального положения, которое материально уравнивает переехавшее лицо с гражданами государства приема.

– Формирование международно-правового механизма, обеспечивающего свободное передвижение и проживание в пределах ЕС, предусмотрено нормами учредительных договоров и осуществляется в условиях совместной компетенции

Союза и его государств-членов. Другим правовым источником выступает вторичное право ЕС и последующее развитие норм Шенгенских соглашений и Дублинской конвенции, выраженное в форме конкретных регламентов и директив Совета ЕС и Европарламента. Правовые акты ЕС предусматривают отдельную регламентацию собственной миграции в его пределах и внешней миграции из третьих стран⁶²⁴.

– Складывается тенденция расширения видов добровольной миграции из третьих государств (высокопрофессиональные, сезонные, научно-исследовательские, образовательные миграции, передвижения с целью воссоединения семьи) для обеспечения их отдельного регулирования актами вторичного права ЕС.

– Поощряемым государствами-членами ЕС видом добровольной миграции выступает деятельность высококвалифицированных иностранных работников из третьих стран, обладающая перспективами на внутреннем рынке труда, вследствие чего для этой категории установлены меры ускоренной интеграции. Несмотря на то, что директивы Совета ЕС формально оставляют число въезжающих лиц, их профессиональную градацию, выдачу видов на жительство на усмотрение принимающих государств-членов, фактически все нормы вторичного права исчерпывающим образом регламентируют правовой статус трудящихся-мигрантов. Государства-члены призваны, прежде всего, осуществлять гармонизацию своего национального законодательства в соответствии с их содержанием.

– Другой категорией трудовых мигрантов, определенной государствами-членами ЕС, являются сезонные иностранные работники, регулирование правового статуса которых основано на принципе возвратности и обеспечения законного пребывания. При этом в праве ЕС не учитываются права и свободы таких лиц, связанные с интеграцией в принимающем государстве-члене. Правовое регулирование их статуса включает только минимальные права и свободы

⁶²⁴ Также о свободе движения трудящихся ЕС и граждан третьих стран см.: Постникова Е.В., Юмашев Ю.М. Экономическое право Европейского Союза. М., 2014. С. 168–181.

человека, которые необходимы для осуществления ими сезонной занятости.

– Главной целью установленной свободы передвижения граждан третьих стран в пределах ЕС является функционирование единого экономического пространства на общей территории и с общим использованием трудовых ресурсов.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Российской Федерацией и Европейскими Сообществами и их государствами-членами 1994 г.⁶²⁵ в ч. 1 ст. 23 предусматривает применение этими государствами национального режима в отношении условий труда, вознаграждения или увольнения работающих на законных основаниях российских граждан и запрет их дискриминации по признаку гражданства. Принцип взаимности установлен применительно к гражданам стран ЕС, имеющим трудоустройство на территории Российской Федерации, в ч. 2 ст. 23 Соглашения. Показательным примером судебной практики по применению содержания ст. 23 СПС выступает дело И.Симутенкова против Министерства образования и культуры и Федерации футбола Испании, рассмотренное Большой палатой Суда ЕС 12 апреля 2005 г.⁶²⁶ Профессиональный российский футболист И.Симутенков, находясь в составе испанского клуба «Депортиво», был включен в число легионеров и ограничен таким образом в своей профессиональной деятельности по причине наличия у него гражданства третьего государства (легионеры используются в качестве игроков на поле на лимитированной основе). Правила привлечения легионеров в Испании устанавливаются Федерацией футбола с согласия Министерства образования и культуры. Секция административных споров Национального присутствия, будучи вышестоящей апелляционной инстанцией по делу Симутенкова, обратилась с преюдициальным запросом в Суд ЕС. Принятое им решение подтвердило, что испанские правила профессионального футбола противоречат содержанию ч. 1 ст. 23 СПС о недискриминации, которая должна

⁶²⁵ Бюллетень международных договоров. 1998. № 8, август.

⁶²⁶ Case C-265/03 Igor Simutenkov v. Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol [2005] ECR I-5961. URL: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62003CJ0265&lang1=en&type=TEXT&ancre=> (Date of access: 10 November 2017).

применяться государствами-членами в качестве нормы прямого действия, имеющей обязательный характер. П.А.Калиниченко замечает, что прецедент по делу Симутенкова дает возможность расширительного толкования принципа недискриминации в сфере трудовых прав граждан третьих государств, которые на законных основаниях работают в ЕС⁶²⁷.

Ст. 24 СПС оговаривает получение социального страхования, социальных и профессиональных пенсий и семейных пособий российскими трудящимися-мигрантами в ЕС, для чего между Российской Федерацией и ЕС или его членами должны быть заключены соответствующие международные договоры. На настоящий момент также сохраняется действие Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам России и ЕС 2006 г.⁶²⁸, которое технически облегчает визовые процедуры въезда на основе взаимности и имеет преимущественную силу перед двусторонними и многосторонними договорами о визовом обмене Российской Федерации и государств-членов ЕС (ст. 14).

С одной стороны, вышеуказанные международные договоры нуждаются в реновации вследствие изменившихся условий сотрудничества России и ЕС, когда взаимные визовые ограничения могут быть усилены по политическим соображениям (санкции ЕС, разногласие позиций в отношении ситуации на Украине). С другой, они имеют значение как действующие международно-правовые основы общей политики ЕС по отношению к такому партнеру в области трудовой и образовательной миграции, каким может выступать Россия.

Переходя к межамериканским международно-правовым механизмам регулирования добровольной миграции, необходимо заметить, что к началу 2000-х годов 42% всех двусторонних договоров участвующих в нем государств по вопросам миграции было заключено в пределах указанного региона и 58% приходилось на связи с другими странами мира⁶²⁹. Большая часть указанных

⁶²⁷ Калиниченко П.А. Практика Суда Европейского Союза по рассмотрению обращений российских граждан и юридических лиц // Lex Russica: научные труды МГЮА. 2010. № 5. С. 1086.

⁶²⁸ Бюллетень международных договоров. 2007. № 8, август.

⁶²⁹ World Migration, 2003. Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move. P. 178.

региональных договоров связана с реадмиссией незаконных мигрантов и регуляризацией их правового статуса и служит интересам приграничного сотрудничества и упорядочения пограничной миграции. Е.В.Киселева отмечает, что двусторонние договоры о трудовой миграции «могут использоваться и для предотвращения незаконной миграции, когда допуск работников на рынок труда предоставляется в обмен на сотрудничество государств происхождения по возврату нелегальных мигрантов»⁶³⁰. Примером может быть двусторонний договор между Колумбией и Эквадором 2000 г., который включил в себя Статут по миграции, регулирующий, в том числе, передвижение в приграничной зоне. Предметом двустороннего соглашения между Коста-Рикой и Никарагуа 1993 г., действующего в редакции 1997 г., стало упорядочение основ приема никарагуанских трудящихся-мигрантов и их пребывания, контроль за условиями их законного пребывания, занятости и найма, а также порядок документирования.

В свою очередь, в период 1996–2000 годов США и Мексика приняли ряд международно-правовых актов, среди которых Меморандум 1998 г. о внутренних консультационных механизмах, разрешающий мексиканским консульским представителям проводить встречи с представителями американской иммиграционной службы и облегчающий консульский доступ в места содержания мигрантов. Другой Меморандум 1998 г. посвящен двустороннему сотрудничеству Национального Совета по делам населения Мексики и Службы иммиграции и натурализации США⁶³¹ в области обмена информацией по рынкам труда. Б.Ш.Хейслер указывает на озабоченность государств выезда сохранением мигрантами гражданских и исторических связей с родиной и этнической идентичности, что выражается в создании т.н. «транснациональных сообществ» и принятии законодательства, разрешающего наличие двух гражданств одновременно (примером служат Мексика и Доминиканская Республика, заинтересованные в возвратной миграции своих граждан)⁶³². Тем не менее,

⁶³⁰ Киселева Е.В. Указ. соч. С. 134.

⁶³¹ Immigration and Naturalization Service (INS).

⁶³² Heisler B.S. The Sociology of Immigration: from Assimilation to Segmented Integration, from the American Experience to the Global Arena // Migration Theory: Talking across Disciplines. New York; London: Routledge, 2000. P. 90.

латиноамериканские эксперты указывают на необходимость двустороннего обширного по содержанию договора между США и Мексикой, который бы: 1) легализовал бы постоянное пребывание трудовых мигрантов из Мексики на территории США, которые работают здесь много лет, включая возможность получения ими гражданства; 2) облегчил бы въезд и временное пребывание для трудовых мигрантов, которые задействованы в таких сферах, как сельское хозяйство, промышленность и обслуживание⁶³³.

Сегодня существует и обратный обмен региона Латинской Америки со странами ЕС: действуют программы репатриации, связанные с культурой и языком потомков европейских переселенцев, а также активного использования трудящихся-мигрантов, владеющих языком страны приема, которые инициированы Италией, Португалией и Испанией. Последней заключены в 2001 г. типовые двусторонние соглашения по вопросам регулирования и управления миграционными потоками с Колумбией, Эквадором и Доминиканской Республикой.

Договоры Аргентины с Боливией, Перу и Парагваем по вопросам миграции допускают прямую защиту иностранных граждан государством их происхождения и включают многие положения вышеуказанной Конвенции ООН о защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и соответствующих Конвенций МОТ, несмотря на то, что указанные государства пока не стали их участниками⁶³⁴. Кроме того, подписав в 2014 г. Меморандум взаимопонимания с МОТ, центральноамериканские государства⁶³⁵ взяли на себя обязательства использовать национальные службы общественной занятости для обеспечения защиты трудящихся-мигрантов, обучать персонал служб понятию трудовой мобильности и создавать эффективные средства социальной защиты иностранных работников. Использование универсальных международно-

⁶³³ Migration Mexico-United States: Dimensions and perspectives. URL: https://www.researchgate.net/publication/273692583_Migration_Mexico_-_United_States_Dimensions_and_perspectives. January 2014. (Date of access: 10 November 2017).

⁶³⁴ Подробно о содержании двусторонних договоров по трудовой миграции см.: *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*. Geneva: ILO, 2015.

⁶³⁵ К ним относятся Белиз, Коста Рика, Доминиканская Республика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа и Панама.

правовых основ связано и с тем, что в 1998 г. государствами-членами МЕРКОСУР⁶³⁶ была принята социально-трудовая Декларация, где отдельно определены права трудящихся-мигрантов, и, в том числе, право на социальный диалог, занятость, охрану труда, повышение квалификации и социальное обеспечение⁶³⁷.

Вопросы добровольной миграции в рамках МЕРКОСУР находятся в компетенции таких его органов, как Социально-трудовая комиссия и Экономический и социальный консультативный форум. Кроме того, с 1997 г. действует специально созданная Комиссия по трудовой миграции. В том же году было заключено многостороннее Соглашение МЕРКОСУР по обеспечению социальной безопасности, которое предоставляет механизм защиты для трудящихся и любых иностранных работников на территории стран-участниц.

Первоначально интерес МЕРКОСУР распространялся на приграничные регионы, где проявлялись сближающие государства-члены социально-экономические, культурные и трудовые связи. В 1999 г. Аргентина, Перу и Уругвай совместно предложили проект исследований потребностей приграничных трудящихся-мигрантов в этом контексте. Одним из его результатов стало заключение двустороннего договора 1999 г. между соседними Боливией и Чили по поводу режима транзитного пересечения границ. С 2002 г. Комиссия МЕРКОСУР, осуществляющая подобные исследования, занимается общими вопросами реализации прав трудящихся-мигрантов и соответствующими социальными гарантиями. Добровольная миграция рассматривалась МЕРКОСУР в качестве одного из компонентов сферы региональной торговли и услуг.

В марте 2001 г. на встрече Группы по обмену услугами было изучено предложение о введении специального типа въездных виз МЕРКОСУР. Они предназначались для лиц, которые предоставляют свои услуги на территории государств-участников в определенный период времени и работают по найму, а

⁶³⁶ Термином МЕРКОСУР (Mercado Comun del Sur) в международно-правовой литературе обозначен общий рынок стран Южного Конуса, который был создан региональным торговым договором, заключенным в 1991 г. Аргентиной, Бразилией, Уругваем и Парагваем. В 2006 г. к нему присоединилась Венесуэла.

⁶³⁷ Подробнее см.: Лютов Н.Л., Морозов П.Е. Международное трудовое право: учеб. пособие. М., 2011.

именно: персонал корпораций, высший управляющий менеджмент, высококвалифицированные технические специалисты, исполнители и менеджеры, ученые, журналисты и преподаватели. По предложению Бразилии, председательствовавшей в то время в МЕРКОСУР, в августе 2002 г. в его рамках было принято Соглашение о пребывании, основная цель которого состояла в регуляризации незаконно пребывающих мигрантов с гражданством государств-участников. Помимо этого, важной частью Соглашения, по предложению Аргентины, стало учреждение особого миграционного режима для граждан государств-участников, который позволял им свободно пребывать и работать в течение двух лет на территории любого государства, входящего в МЕРКОСУР, при подтверждении гражданства и отсутствия уголовного преследования. Основными правами трудящихся-мигрантов являются право на равные условия труда, право на воссоединение семей и доступ их детей к системе образования. После двух лет пребывания трудящиеся-мигранты имеют возможность оформить статус постоянного проживающих лиц, в связи с чем им необходимо доказать наличие законного источника доходов в принимающем государстве. В целом, в период 2004–2013 гг. около 2 млн граждан государств Южной Америки воспользовались действием вышеуказанного Соглашения и обладали разрешением на временное пребывание в определенном государстве-участнике МЕРКОСУР⁶³⁸.

Результатом объединения МЕРКОСУР и Андского сообщества, в которое входят Колумбия, Венесуэла, Эквадор, Перу и Боливия, стал созданный в 2008 г. единый Союз южноамериканских наций (УНАСУР)⁶³⁹. Специалисты-регионоведы видят в нем реализацию модели ЕС, поскольку УНАСУР ориентирован на создание общего рынка и введение в перспективе единой валюты; уже сейчас государства-участники установили взаимный безвизовый режим передвижения

⁶³⁸ Acosta D. Free Movement in South America: The Emergence or an Alternative Model? 23 August 2016. URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-south-america-emergence-alternative-model> (Date of access: 10 November 2017).

⁶³⁹ Помимо государств-членов Андского сообщества и МЕРКОСУР, в УНАСУР входят Гайана и Чили на самостоятельной основе.

своих граждан⁶⁴⁰. Возможности доступа новых государств-участников к Соглашению о пребывании 2002 г. и иным субрегиональным договорам об образовательной интеграции, о взаимном признании сертификатов и образовательных дипломов предполагают сочетание притока низкоквалифицированных трудящихся-мигрантов и высокотехнического профессионального персонала на территорию государств-участников МЕРКОСУР/УНАСУР⁶⁴¹.

Таким образом, межамериканское сообщество государств формирует два механизма международно-правового регулирования трудовой миграции: на основе двусторонних договоров, включающих широкий перечень прав, свобод и гарантий трудящихся-мигрантов, и на основе субрегионального сотрудничества в рамках межгосударственных экономических организаций. Последние, как и в системе ЕС, включают регулирование трудовой миграции в свою компетенцию как одну из форм региональной интеграции.

Что касается Экономического и социального консультативного форума МЕРКОСУР, то его функции определены как проведение мониторинга, анализа и оценки социально-экономического влияния общей интеграционной политики объединения на уровне секторов производства, отдельного государства, региона в целом или на мировом уровне. Эксперты МОМ выделяют три базовых направления консультационного процесса по вопросам добровольной миграции в Латинской Америке:

- 1) тесная связь между передвижением и уровнем развития стран данного региона;
- 2) потребность в упорядоченной миграции;
- 3) актуальность защиты прав человека в отношении мигрантов. Среди заметных оперативных мер, предпринятых государствами-участниками, названы создание системы информационного обмена с помощью Центральноамериканской

⁶⁴⁰ Кулматов К.Н., Митрофанова А.В. Региональные аспекты международных отношений: учебник / Дип. академия МИД России. М., 2010. С. 229.

⁶⁴¹ Mejía W. Outlook on Migration in Latin America in 2015 // Migration Policy Practice. [2015]. Vol. IV, n°5, December 2014 –January 2015. P. 28.

организации по миграции (ОСАМ), усиление миграционных служб в регионе и миграционного менеджмента, региональная гармонизация иммиграционного законодательства и совершенствование консульской защиты их граждан⁶⁴². На XIV Южноамериканской конференции по миграции 2014 г. государства-участники пришли к согласию по поводу обязательств укреплять доступ трудящихся-мигрантов к региональным рынкам труда, их равноправие с собственными гражданами и такие специальные права, как право на труд, социальную безопасность, здравоохранение, правосудие, обеспечение проживанием и образование в принимающей стране⁶⁴³.

Карибская группа стран использует собственный региональный подход к регулированию свободы передвижения. Так, ст. 45 обновленного текста Договора, учреждающего Карибское сообщество, 2001 г.⁶⁴⁴ определяет, что государства-участники обязуются обеспечивать свободу передвижения своих граждан внутри Сообщества. Одновременно ч. 4 а) ст. 46 указанного Договора указывает на необходимость расширения категорий лиц, которые могут свободно передвигаться и заниматься трудовой деятельностью в пределах Сообщества. В данном договоре отсутствует присущее Шенгенской системе принципиальное деление граждан Сообщества и граждан третьих стран для дифференцированной регламентации их передвижений внутри региона.

Рассматривая еще один многосторонний региональный договор в сфере международного экономического сотрудничества – НАФТА⁶⁴⁵, нужно отметить, что он в принципе не ставит целью отдельное регулирование миграционных отношений между государствами-участниками. Говоря о специфике НАФТА, А.А.Ковалев отмечает, что это объединение не гарантирует равно выгодные

⁶⁴² World Migration, 2003. Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move. P. 185.

⁶⁴³ Declaración de Lima, Migración e Inclusión: Un Reto para la Integración Suramericana. XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Lima, 17 de octubre 2014. URL: <http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Declaracion-XIVCSM%2817oct2014%29.pdf> (Date of access: 10 November 2017).

⁶⁴⁴ Revised Treaty of Chaguaramas establishing the Caribbean Community, including the CARICOM Single Market and Economy, 5 July 2001. URL: http://www.sice.oas.org/Trade/caricom/caricind_text.asp (Date of access: 10 November 2017).

⁶⁴⁵ NAFTA (North America Free Trade Agreement) – Североамериканское соглашение о свободной торговле, подписанное в 1992 г. США, Канадой и Мексикой, целью которого является формирование единого рынка товаров и услуг государствами-участниками.

условия для его участников и указывает, что «слабая степень институционализации, низкий уровень политической интеграции, экономические, социальные и культурные отличия, ассиметричные отношения между сильным лидером и двумя другими членами диктуют необходимость того, чтобы их трехстороннее партнерство оставалось гибким»⁶⁴⁶.

Приоритет собственных иммиграционных подходов США и Канады по отношению к региональным механизмам международно-правового регулирования миграции уже был отмечен нами в подпараграфе 2.2.2. (В параграфе 3.2 будет дана оценка современным миграционным реформам Президента США Д.Трампа.) Особенности НАФТА позволяют использовать его как один из указанных механизмов, влияющий на национальное трудовое законодательство государств-участников и предусматривающий создание специальных комиссий, которые могут воздействовать на принятие решений на уровне правительств. Либерализация и создание зон свободной торговли в сельских районах Мексики имели целью удерживание на своих рабочих местах и улучшение материального благосостояния ее граждан, занятых в сельскохозяйственном секторе производства. Помимо этого, логичным следствием экономического подъема явилось сокращение традиционной трудовой миграции из Мексики в США и Канаду. По мнению отдельных мексиканских аналитиков, потенциальное число таких мигрантов оценивалось в период 90-х годов как 15 млн человек, и НАФТА способствовало удерживанию подобной неконтролируемой миграции⁶⁴⁷. Тем не менее, не представляется возможным полностью закрыть территорию США и Канады от миграционного притока из Мексики. Трудовые передвижения людей отвечают целям свободного рынка труда в регионе, таким, как модернизация сельского хозяйства и поддержка малых фермерских групп.

Принятие национального трудового законодательства, отвечающего требованиям либерализации, означает сокращение государственных субсидий для тех компаний, которые проводят политику заниженной оплаты труда и

⁶⁴⁶ Ковалев А.А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности. С. 172.

⁶⁴⁷ World Migration, 2003. Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move. P. 187.

недостойных условий занятости. Этот процесс косвенно влияет на сокращение рисков, связанных с незаконной миграцией и эксплуатацией трудящихся-мигрантов. Такова модель сотрудничества сильных (США, Канада) и более слабой (Мексика) сторон НАФТА, которая включает свободу внутригосударственных экономических передвижений трудовых ресурсов в регионы, где началась либерализация и используются иностранные инвестиции.

Итак, региональные механизмы межамериканского международно-правового регулирования добровольной миграции имеют такие особенности, как:

- значительное число двусторонних договоров приграничных латиноамериканских государств по регуляризации трудовой миграции, которые связаны со сложившимся региональным разделением труда и взаимодействием экономически сильных и слабых стран;

- активное использование закрепленных Конвенцией ООН о защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и соответствующими Конвенциями МОТ, посвященными этому предмету, универсальных основ правового статуса трудящихся-мигрантов в собственных региональных и двусторонних договорах, несмотря на воздерживание государств региона от участия в них;

- применение государствами-участниками региональных экономических организаций опыта ЕС в регламентации свободы трудовых передвижений граждан государств-членов как одной из форм интеграции (МЕРКОСУР, УНАСУР);

- обозначение в экономическом многостороннем договоре таких видов миграционного сотрудничества государств, как предупреждение нежелательной для развитых стран массовой трудовой миграции с помощью создания дополнительных рабочих мест в собственной стране (НАФТА).

Что касается региональных объединений СНГ и ЕАЭС, сегодня включающих государства постсоветского пространства, то, как было указано выше, в их рамках преобладает международно-правовое регулирование добровольной миграции. Регламентация вынужденной миграции в рамках СНГ основана на возможности

возникновения политических и этнических конфликтов в регионе и на необходимости реагирования на их последствия. Эволюция же региональных международно-правовых механизмов, связанных с добровольным передвижением граждан стран СНГ и ЕАЭС, обеспечивает перспективы общего экономического пространства, особенно в сфере привлечения трудовых ресурсов. По мнению некоторых американских исследователей, активное участие Российской Федерации в эволюции ЕЭП тесно связано с ограничительной политикой приема российских граждан новыми государствами-членами ЕС, вошедшими в Шенгенское пространство, и предупреждением продвижения соседних государств, таких, как Беларусь и Казахстан, «к тесной интеграции с зоной ЕС»⁶⁴⁸. Отметим, что Россия строит свое партнерство с ЕС отдельно от стратегии развития отношений с государствами-членами ЕАЭС, с которыми ее объединяет углубленная экономическая интеграция и общая история. Помимо этого, сотрудничество стран СНГ с ЕС в области усиления миграционного контроля невозможно представить без участия российской стороны, которая, как минимум, обеспечивает законный транзит граждан этих государств через свою территорию и законное пересечение ими международных границ.

Постсоветский геополитический регион отчасти воспринимает опыт ранее созданных региональных международных экономических объединений с целью совершенствования правовых форм интеграции, включая регулирование миграции. А.А.Мишунина указывает: «Включаясь в подобный механизм, государства должны решать такие основные задачи, как предотвращение возможных конфликтов, зарождающихся на основе усиления миграционных процессов; защита национальных интересов с помощью ограничительных мер, не противоречащих нормам демократических государств; создание механизмов интеграции и адаптации мигрантов к условиям новой социальной среды. В сложившейся ситуации нам представляется весьма полезным использовать практику законодательного регулирования адаптационных процессов,

⁶⁴⁸ Bugajski J., Carlisle P. The Eastern Dimension of America's New European Allies. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2007. P. 129.

происходящих между иностранными мигрантами и принимающей стороной»⁶⁴⁹. Данный автор отдельно оценивает значение такой существующего в СНГ вида добровольной миграции, как возвращение соотечественников.

Приоритеты правового регулирования миграции, происходящей в пределах СНГ, сегодня могут быть определены как текущие и перспективные. Автор ранее отмечал, что «к первым относятся поощрение и укрепление региональных международно-правовых основ приграничной миграции, ко вторым – создание многосторонних и двусторонних договоров по основным направлениям экономического и социального сотрудничества государств-партнеров»⁶⁵⁰. Что касается ЕАЭС, то его учредительный договор, принятый в Астане 29 мая 2014 г.⁶⁵¹ и вступивший в силу в январе 2015 г. для России, Казахстана, Беларуси и Армении и в августе 2015 г. для Киргизии, в качестве отдельной формы сотрудничества государств-членов устанавливает сферу трудовой миграции (статьи 96–98).

В рамках СНГ сохраняются два устойчивых направления координации государств-участников в области межгосударственного передвижения: противодействие незаконной миграции (о чем будет сказано в параграфе 3.1) и пограничное взаимодействие в контексте миграции. В содержание Концепции согласованной пограничной политики стран СНГ, принятой решением Совета глав государств от 26 августа 2005 г.⁶⁵², в качестве основных направлений сотрудничества указаны: пограничная безопасность участников, с применением совместных мер пресечения незаконной миграции, и социально-экономическое развитие приграничных территорий, совместно с комплексом мероприятий по регулированию миграции.

Концепция 2005 г. определяет процесс миграции в двух измерениях: как

⁶⁴⁹ Мишунина А.А. Системный подход к государственному регулированию миграционных процессов в Российской Федерации. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁶⁵⁰ Ястребова А.Ю. Международно-правовое регулирование добровольной миграции в рамках СНГ и ЕврАзЭС // Евразийский юридический журнал. 2012. № 11 (54). С. 35.

⁶⁵¹ Текст Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. приводится по URL: https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/0013611/itia_05062014_doc.pdf (дата обращения: 10.11.2017).

⁶⁵² Текст Концепции согласованной пограничной политики стран СНГ 2005 г. приводится по: URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20310> (дата обращения: 10.11.2017).

угрозу, подрывающую основы национальной безопасности государств, если она имеет незаконный характер, и как позитивно действующий фактор, который сближает государства-участников и интегрирует граждан в общем пространстве. В тексте Основ пограничной политики Российской Федерации, утвержденных Президентом 5 октября 1996 г.⁶⁵³, содержится указание на значимость регулирования потоков внешней миграции как одного из элементов пограничной политики для создания благоприятных условий «социально-экономического подъема приграничных регионов, роста благосостояния и духовного развития населения» (п. 3.5). Текст Рекомендательного законодательного акта «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ», принятого постановлением Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 13 мая 1995 г.⁶⁵⁴, позволил дополнить виды добровольной миграции приграничной (маятниковой) трудовой миграцией (ст. 3), которая была определена в качестве передвижения «трудящихся-мигрантов сопредельных территорий в целях получения оплачиваемой работы на территории другого государства с учетом проживания на территории государства выезда». Данным актом государства-участники призваны поощрять развитие приграничной миграции и укреплять экономические, научно-технические, культурно-просветительские связи и обмен рабочими ресурсами в сопредельных территориях. По мнению Т.Н.Юдиной, маятниковая миграция представляет собой регулярные поездки населения от места жительства до места работы, которые расположены в различных населенных пунктах, и обратно⁶⁵⁵. Модельный закон «О миграции трудовых ресурсов», принятый Межпарламентской Ассамблеей СНГ, в редакции от 27 ноября 2015 г.⁶⁵⁶ отдельно определяет приграничную (маятниковую) миграцию как «регулярное перемещение лиц с территории одного государства на территорию другого государства... в приграничных зонах с целью осуществления трудовой деятельности при условии возвращения на территорию

⁶⁵³ Российская газета. 1996. 6 нояб.

⁶⁵⁴ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 1995. № 8.

⁶⁵⁵ Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов. С. 107.

⁶⁵⁶ Приложение 2 к Постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 27 ноября 2015 г. № 43-5 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 2016. № 64, ч. 1.

государства выезда каждый день или по крайней мере не реже одного раза в неделю» (ст. 2). На наш взгляд, это наиболее динамичный вид добровольной миграции в рамках СНГ, обеспечивающий свойство мобильности региональных его трудовых ресурсов, требующий налаженного транспортного сообщения и являющийся оптимальным для создания экономических программ привлечения трудящихся-мигрантов.

Заинтересованность соседних государств-участников в прямом обмене трудовыми ресурсами позволила модернизировать региональный механизм международно-правового регулирования миграции включением в него двусторонних договоров по вопросам пограничного сотрудничества. Примерами таких договоров являются Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве 2010 г.⁶⁵⁷ и Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных регионов Российской Федерации и Украины 2011 г.⁶⁵⁸ Первое ставит целью создание его сторонами благоприятных условий для прямых контактов хозяйствующих субъектов (ст. 7), реализации совместных программ и проектов для обеспечения социально-экономического развития приграничных регионов (ст. 8) и взаимного содействия перевозкам грузов и пассажиров между приграничными регионами (ст. 9). Второе устанавливает упрощенный порядок пересечения межгосударственной границы гражданами России и Украины, которые постоянно проживают в приграничных территориях, включая разрешение их въезда по национальному или внешнему паспорту совместно с членами семьи, без регистрации по месту пребывания в приграничном регионе на срок до 90 суток и без использования миграционных карт (ст. 5 Соглашения 2011 г.).

Принятие двух вышеуказанных договоров опирается на многолетний опыт применения безвизового режима передвижения граждан СНГ в его пределах.

⁶⁵⁷ Бюллетень международных договоров. 2012. № 8, август.

⁶⁵⁸ Там же. 2012. № 7, июль.

Сегодня они являются упрощенной моделью миграционного регулирования в рамках межгосударственных отношений соседних государств. Остается надеется, что условия внутреннего вооруженного конфликта и нестабильность политической власти на Украине, а также ратификация Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной⁶⁵⁹, утвержденного Европейским Советом в июле 2017 г., не повлияют на правовое положение ее граждан, которые по-прежнему хотели бы использовать возможности приграничной миграции для трудоустройства и проживания в России. В приложении № 1 к вышеуказанному российско-украинскому Соглашению содержится перечень приграничных областей, куда с украинской стороны, помимо проблемных сейчас для осуществления нормальной миграции Донецкой и Луганской областей, включены также Сумская, Харьковская и Черниговская области. В условиях, когда на территории России находились, по данным ГУВМ МВД России, 1 933 825 граждан Украины, поставленных на миграционный учет в 2016 г.⁶⁶⁰, продолжение действия Соглашения 2011 г. значительно упрощало бы въезд и пребывание таких лиц. В то же время принятие новой редакции п. в) ч. 2 ст. 14 Федерального закона о гражданстве Российской Федерации в июле 2017 г.⁶⁶¹ дает возможность гражданам Украины, желающим приобрести российское гражданство, отказаться от имеющегося гражданства в упрощенном порядке, направив соответствующее заявление в полномочный орган данного государства и представив его нотариально заверенную копию. Указанный документ также может быть представлен при подаче гражданами Украины заявления о выдаче вида на жительство (п. 2) ч. 3 ст. 8 новой редакции Федерального закона о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации). Это значительно облегчит процедуру переезда на постоянное место жительства в Россию для тех граждан Украины, которые решили для себя вопрос натурализации в российском гражданстве либо после получения временного убежища на ее территории, либо

⁶⁵⁹ Association Agreement between the European Union and its Member State, of the one part, and Ukraine, of the other part // OJ L 161, 29 May 2014. P. 3–2137.

⁶⁶⁰ Статистика приводится по: URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9359228> (дата обращения: 10.11.2017).

⁶⁶¹ Данные изменения внесены ФЗ от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ: СЗ РФ. 31 июля 2017. № 31 (ч. I), ст. 4792.

находясь здесь на временной или постоянной основе по добровольным мотивам (родственные связи, трудоустройство, обучение, предпринимательство и т.д.).

Активное партнерство России и Казахстана позволило принять 15 сентября 2011 г. двустороннюю межгосударственную Программу межрегионального и приграничного сотрудничества на 2012–2017 гг.⁶⁶² В нее была включена инновационная форма координации, обозначенная в качестве межмуниципального сотрудничества и побратимских связей «по линии малых и средних городов, особенно в приграничных субъектах Российской Федерации и административно-территориальных образованиях Республики Казахстан» (ч. II). Полезен для изучения также национальный опыт Казахстана, который посредством сайта Министерства труда и социальной защиты населения обеспечивает доступ как к общереспубликанской базе данных по рынку труда и вакансиям национальных работодателей, так и к официально существующим заявкам рабочих мест в других государствах–участниках СНГ⁶⁶³.

Конвенция о приграничном сотрудничестве государств–участников СНГ 2008 г.⁶⁶⁴, подписанная Арменией, Беларусью, Казахстаном, Киргизией, Российской Федерацией и Таджикистаном и вступившая в силу в 2009 г., заложила региональные международно-правовые основы регулирования приграничной миграции. В ст. 7 этой Конвенции среди приоритетов развития приграничных регионов выделено регулирование миграции населения; ст. 4 предоставляет сторонам возможность заключить типовые соглашения по вопросам приграничного сотрудничества. В целях реализации Конвенции стороны в соответствии со своим национальным законодательством принимают меры, которые упрощают процедуры пограничного, таможенного, иммиграционного (миграционного) и иного контроля (ст. 8).

Представляется, что международно-правовое регулирование приграничной миграции в СНГ выстроено более системно, чем регламентация таких

⁶⁶² Текст Программы межрегионального и приграничного сотрудничества Российской Федерации и Республики Казахстан от 15 сентября 2011 г. приводится по: Там же. 12 сент. 2011. № 37, ст. 5310.

⁶⁶³ Информация представлена на сайте URL: <http://www.enbek.gov.kz>

⁶⁶⁴ Бюллетень международных договоров. 2010. № 1, январь.

передвижений на межамериканском уровне. В него входят в качестве специальных принципов регулирования: упрощенный порядок въезда, пребывания и выезда граждан в обозначенных приграничных территориях, создание для них льготного иммиграционного и таможенного режимов, инвестирование совместных программ и проектов развития приграничных регионов, укрепление межмуниципального сотрудничества и создание вакантных рабочих мест для трудоустройства граждан приграничных государств. Все вышеуказанные элементы усиливают действие универсального международно-правового принципа возвратности при добровольной миграции.

Стоит отдельно остановиться на сложившемся двустороннем механизме международно-правового регулирования миграции в рамках Союзного государства России и Беларуси. Содержание Концепции социального развития Союзного государства на 2011–2015 гг., утвержденной Постановлением Высшего государственного Совета от 25 ноября 2011 г. № 7⁶⁶⁵, обусловило формирование на двусторонней основе единого миграционного пространства. Концепцией предложено определить регулирование миграционных процессов как комплекс административно-правовых и социально-экономических мер, которые обеспечивают реализацию установленных прав мигрантов; условия для их передвижения в направлениях, отвечающих потребностям государства и способствующих улучшению демографической ситуации. В качестве перспективных форм взаимодействия участников необходимо указать учреждение общей системы миграционного контроля и формулирование единой позиции по вопросам миграции, согласно п. 5.3 Концепции 2011 г.

Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав их граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории государств-участников, подписанное сторонами в 2006 г.⁶⁶⁶, вступило в силу в феврале 2009 г. Гражданам России и Беларуси было предоставлено право пребывать на территории Союзного

⁶⁶⁵ Текст Концепции социального развития Союзного государства на 2011–2015 гг. приводится по: URL: https://www.postkomsg.com/upload/iblock/347/view_file.rtf (дата обращения: 10.11.2017).

⁶⁶⁶ Бюллетень международных договоров. 2009. № 7, июль.

государства без регистрации в течение 90 дней (ст. 3 Соглашения) и право получать разрешение на постоянное место жительства в упрощенном порядке на основании своей принадлежности к его гражданству, без предшествующего разрешения на временное пребывание (ч. 1 ст. 4). Граждане Союзного государства сегодня активно осуществляют поездки на территорию Ярославской области (ее представительство было открыто в г. Минске в 2000 г.), Ростовской области (отделение посольства РБ в Российской Федерации открыто в г. Ростове-на-Дону в феврале 2011 г.) и Минской области Республики Беларусь. Протоколом о внесении дополнений в Соглашение 2006 г. от 3 марта 2015 г.⁶⁶⁷ было также введено право однократного въезда и выезда в свое государство граждан России и Беларуси через территорию договаривающихся сторон при следовании из третьих стран, если срок действия их проездных документов истек (ст. 1). Этим же Протоколом при наличии действительных и оформленных в соответствии с законодательством стороны гражданства документов разрешается выезд и обратный въезд из третьей страны граждан одной стороны Соглашения на территорию другой его стороны (ч. 1 ст. 4). Протоколом также закреплена обязанность сторон принимать меры к недопущению выезда в третьи страны своих граждан, по отношению к которым существуют ограничения на выезд (ч. 4 ст. 4).

Кроме этого, двустороннее сотрудничество России и Беларуси позволило инициировать ряд ведомственных договоров в сфере регулирования миграции. К ним относится Соглашение об использовании миграционной карты единого образца 2004 г., принятое Правительствами Российской Федерации и Республики Беларусь⁶⁶⁸. Указанным договором граждане Союзного государства исключены из понятия «иностранцы», им разрешено не заполнять миграционную карту для передвижения в его пределах (ст. 2). Мероприятия иммиграционного контроля применяются сторонами Соглашения в отношении внешней миграции из третьих стран на унифицированной и взаимной правовой основе (ч. 1 ст. 3, ст.

⁶⁶⁷ Текст Протокола от 3 марта 2015 г. приводится по: СЗ РФ. 18 янв. 2016. № 3, ст. 467.

⁶⁶⁸ Бюллетень международных договоров. 2009. № 5, май.

4 Соглашения). Принятие Протокола о внесении дополнений в данное Соглашение от 25 ноября 2011 г.⁶⁶⁹ позволило сторонам также договориться о том, что иностранные граждане, которые временно или постоянно проживают в Республике Беларусь, при въезде в Российскую Федерацию должны предъявить выданную им миграционную карту (п. 3 ст. 3 Соглашения).

Соглашение между МВД Республики Беларусь и ФМС России о сотрудничестве в области миграции было подписано в декабре 2008 г. Взаимодействие миграционных органов государств происходит на регулярной основе в формате рабочих совещаний и деловых встреч. Так, на совместном совещании Управления ФМС России по Псковской области и Управления по гражданству и миграции УВД Витебского облисполкома Беларуси в г. Великие Луки в июле 2009 г. рассматривались вопросы координации органов внутренних дел Беларуси и подразделений ФМС России при проведении депортации граждан третьих стран с приграничных территорий⁶⁷⁰. Департаментом по гражданству и миграции МВД Беларуси в марте 2011 г. был предложен ФМС России проект организации единого миграционного пространства, с использованием аналога въездной шенгенской визы для граждан третьих стран и единого информационного банка данных о приглашающих их физических и юридических лицах. Заседание межведомственной рабочей группы по проведению единой миграционной политики Союзного государства, на котором обсуждался проект будущего Соглашения об обмене базами данных по лицам, в отношении которых действуют ограничения на выезд, состоялось в августе 2012 г. в г. Минске⁶⁷¹.

Соглашение Российской Федерации и Республики Беларусь о порядке обмена сведениями о гражданах Российской Федерации и Республики Беларусь, в отношении которых действуют ограничения на выезд⁶⁷², было подписано 3 марта 2015 г. Целью Соглашения является недопущение въезда граждан сторон, в

⁶⁶⁹ Текст Протокола от 25 ноября 2011 г. приводится по: СЗ РФ. 14 окт. 2013. № 41, ст. 5138.

⁶⁷⁰ Информация приведена по: Протокольное решение Экономического Совета СНГ от 18 ноября 2010 г. «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств-участников СНГ», гл. XIV «Регулирование миграции населения». URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=22392> (дата обращения: 10.11.2017).

⁶⁷¹ Миграция // Союз Беларусь–Россия. 2012. 16 авг. (№ 30 (562)). С. 1.

⁶⁷² Текст Соглашения о порядке обмена сведениями от 3 марта 2015 г. приводится по: СЗ РФ. 18 янв. 2016. № 3, ст. 468.

отношении которых действуют ограничения на выезд, в третьи страны и предотвращение угрозы национальной и общественной безопасности России и Беларуси; основанием для отказа в выезде выступает наличие сведений в автоматизированных системах сторон (ст. 1). Компетентными органами сторон по реализации Соглашения обозначены миграционные органы каждого из государств (ст. 2). Соглашение Российской Федерации и Республики Беларусь о взаимном признании и порядке исполнения решений об отказе во въезде на территорию государств-участников Соглашения от 3 марта 2015 г.⁶⁷³ конкретизирует условия допуска граждан третьих стран и апатридов на территорию государств-участников и его ограничения.

Комментируя перспективы строительства Союзного государства в контексте единого экономического пространства, заместитель его Госсекретаря И.Бамбиза заметил в 2012 г., что опыт двустороннего сотрудничества России и Беларуси может служить основой активного взаимодействия государств по тем же направлениям в формате ЕЭП и, наоборот, опыт ЕЭП должен применяться в рамках двустороннего партнерства⁶⁷⁴. Е.С.Смирнова указывает, что активное участие России и Беларуси в решении вопросов реализации свободы передвижения в регионе позитивно влияет на сотрудничество с другими государствами-партнерами и приводит пример, когда при согласовании подходов «при унификации законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства отмечается положительная динамика развития отношений в рамках Единого экономического пространства и Таможенного союза»⁶⁷⁵. Таким образом, стороны Союзного государства склонны рассматривать свои миграционные отношения, в том числе, в общем контексте общего регионального развития, даже если изначально проекты сотрудничества были построены на двусторонней международно-правовой основе. Представляется, что уже действующий двусторонний международно-правовой механизм регулирования

⁶⁷³ Текст Соглашения о взаимном признании и порядке исполнения решений об отказе во въезде на территорию государств-участников Соглашения от 3 марта 2015 г. приводится по: Там же. Ст. 469.

⁶⁷⁴ На высокой ноте // Союз Беларусь–Россия. 2012. 12 янв. (№ 1 (533)). С. 1.

⁶⁷⁵ Смирнова Е.С. Гражданство Союзного государства Беларуси и России: история, политика, право. М., 2015. С. 153.

миграции в рамках Союзного государства показал преимущества упрощенного режима региональных передвижений для граждан России и Беларуси. Он может быть использован на многостороннем уровне ЕАЭС. Перспективным предложением можно считать создание новых типов договоров Союзного государства в области научной, образовательной и семейной миграции, которых еще не существует в рамках СНГ и ЕАЭС. А.Иванчак указывает, что «одним из направлений совершенствования миграционной политики Союзного государства выступает стимулирование привлечения тех категорий трудящихся-мигрантов, потребность в которых экономика испытывает наиболее остро. К ним в первую очередь можно отнести высококвалифицированных специалистов»⁶⁷⁶. Такие договоры способствуют формированию международно-правовых механизмов регулирования новых видов добровольных передвижений на региональном уровне. Н.Л.Лютов, говоря о необходимости для Российской Федерации, Беларуси и Казахстана совершенствовать собственное законодательство с максимальным учетом международных трудовых стандартов и возможности принятия единого трудового кодекса, занимает сдержанную позицию по поводу включения в ЕЭП менее развитых экономически постсоветских государств. Он указывает, что это может подорвать рынок труда и чревато социальными катаклизмами, которые могут повлиять на интеграционные процессы⁶⁷⁷. На наш взгляд, сегодня о создании единого трудового и миграционного кодексов можно говорить только в связи с обеспечением преференциального правового режима пребывания и занятости трудящихся государств-членов ЕАЭС. Иные формы интеграции, скорее всего, будут регламентированы дополнительными договорами ЕАЭС, и подобные кодексы или единые основы законодательства станут частью его вторичного права.

Перспективы отдельных двусторонних договоров стран СНГ по регулированию трудовой миграции очевидны. Н.Т.Тынаева, оценивая примерный годовой отток населения из Киргизии в объеме 20–25 тыс. человек, указывает на

⁶⁷⁶ Иванчак А. Правовой режим труда иностранных граждан в Российской Федерации. М., 2016. С. 139.

⁶⁷⁷ Лютов Н.Л. Эффективность норм международного трудового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. М., 2013. С. 39.

необходимость двустороннего правового регулирования статуса трудящихся-мигрантов с теми странами, куда они прибывают, и считает возможным заключение «двусторонних международных договоров с субъектами стран-реципиентов»⁶⁷⁸. Содержание Соглашения между Правительствами Российской Федерации и Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов 1996 г., действующего в редакции Протокола от 22 сентября 2003 г.⁶⁷⁹, сегодня не отвечает условиям интеграции Киргизии в ЕАЭС и должно быть пересмотрено.

Общие экономические интересы и соответствующие им позиции уже интегрированных или стремящихся вступить в ЕАЭС государств служат основой для таких двусторонних договоров. По нашему мнению, в этом состоит принципиальное различие современных международно-правовых механизмов регулирования миграции от механизмов сугубо политического сотрудничества СНГ, осуществлявшегося его участниками в 1990-е годы.

Главным вопросом правопреемства ЕАЭС как нового субъекта международного права является сохранение в силе межгосударственных актов вторичного права ЕврАзЭС или же их постепенная замена собственной нормативно-правовой базой. Что касается основного договора ЕврАзЭС в сфере трудовых передвижений – Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, инициированного Правительствами Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан в 2010 г.⁶⁸⁰, то ст. 113 учредительного договора ЕАЭС и п. 42 Протокола о прекращении действия международных договоров, заключенных в рамках формирования Таможенного союза и ЕЭП, от 29 мая 2014 г.⁶⁸¹, прекращают его действие. По сути, указанным

⁶⁷⁸ Тынаева Н.Т. Сотрудничество Кыргызстана с государствами–участниками СНГ в области миграции // Кутафинские чтения: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 27–28 ноября 2012 г.): сб. тез. М.: МГЮА, 2012. С. 122, 124.

⁶⁷⁹ СЗ РФ. 30 нояб. 1998. № 48, ст. 5858; СЗ РФ. 3 апр. 2006. № 14, ст. 1461.

⁶⁸⁰ Бюллетень международных договоров. 2013. № 6, июнь.

⁶⁸¹ Текст Договора о Евразийском экономическом союзе и Протокола о прекращении действия международных договоров, заключенных в рамках формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства (Приложение № 33 к договору о ЕАЭС), в связи с вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе, от 29 мая 2014 г. приводится по URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0013611/itia_05062014_doc.pdf (дата обращения: 10.11.2017).

договором был создан режим наибольшего благоприятствования для трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами сторон, которые были выделены в качестве особой, преференциальной категории иностранных работников. В ст. 3 Соглашения 2010 г. определено, что деятельность по привлечению трудящихся-мигрантов осуществляется работодателями без учета ограничений по защите национального рынка труда, и от трудящихся-мигрантов не требуется получения разрешений на нее на территории государств-участников. Ст. 5 обеспечивала временное пребывание трудящихся-мигрантов и членов их семей в течение 30 суток с момента въезда без регистрации (постановки на учет по месту пребывания) и устанавливала право на пребывание в течение всего срока действия трудового договора с работодателем. В ст. 16 Соглашения 2010 г. особо оговаривалось право трудящихся-мигрантов вступать в профсоюзы, уравнивающее их в этой части с гражданами государства приема. Другие права, свободы и обязанности трудящихся-мигрантов, закрепленные в Соглашении 2010 г., частично идентичны содержанию рассмотренной выше Конвенции СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей 2008 г. и при этом представлены более узким перечнем. Как известно, Россия, Беларусь и Казахстан одновременно являются участниками Конвенции 2008 г.

Договор о ЕАЭС 2014 г. содержит специальный раздел XXVI, посвященный международно-правовому регулированию трудовой миграции. Ч. 3 ст. 69 устанавливает такие формы сотрудничества государств-членов в данной сфере, как согласование общих подходов и принципов; обмен нормативно-правовыми актами и информацией; реализация мер по предотвращению недостоверной информации; обмен опытом и обучение; сотрудничество в рамках консультативных органов. Таким образом, пока в стороне остается создание единых правовых иммиграционных основ ЕАЭС. В этой части ЕАЭС как интеграционное межгосударственное объединение отличается от ЕС тем, что сохраняет преимущественно национально-правовое регулирование статуса трудящегося-мигранта.

В ч. 5 ст. 69 Договора вводится новое понятие «трудящийся государства-члена». Под ним понимается лицо, которое является гражданином государства-члена, законно находится и осуществляет трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, гражданином которого оно не является и где постоянно не проживает, на законном основании. Осуществление трудовой деятельности предполагает занятость лица на основе трудового договора или гражданско-правового договора выполнения работ (оказания услуг); срок временного пребывания (проживания) трудящегося лица определяется сроком действия указанных договоров (ч. 5 ст. 97). От трудящихся государств-членов не может требоваться разрешение на осуществление трудовой деятельности (ч. 1 ст. 97 Договора о ЕАЭС). Автор ранее замечал, что «указанная норма предполагает устранение ограничений по защите национальных рынков труда государств-членов, что будет стимулировать упрощенный обмен трудовыми ресурсами в едином экономическом пространстве»⁶⁸². В самой же ст. 97 содержится косвенное указание на предпочтительные для ЕАЭС виды трудовых миграций. В ч. 3 этой статьи установлены такие преференциальные меры, как взаимное признание участниками Договора о ЕАЭС документов об образовании, при этом предусмотрены национальные процедуры их признания для лиц, претендующих на занятие педагогической, юридической, медицинской и фармацевтической деятельностью; национально-правовое регулирование применяется также при признании документов, подтверждающих ученые степени и звания. Представляется, что в рамках ЕАЭС будут поощряться как сезонные и приграничные миграции среднеквалифицированных работников (возможен въезд без заполнения миграционной карты на срок до 30 суток согласно ч. 8 ст. 97 Договора), так и высокопрофессиональные и академические виды передвижений.

Вышеприведенное Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей 2010 г. отражало ситуацию внутри региона, где преобладала краткосрочная миграция с целью трудоустройства в сфере строительства,

⁶⁸² Ястребова А.Ю. Международно-правовые основы регулирования статуса трудящихся-мигрантов на универсальном и региональном уровне // Московский журнал международного права. 2015. № 4 (100). С. 124.

торговли, услуг и домашнего хозяйства. Для миграции такого вида необходимо международно-правовое регулирование, определяющее минимальный перечень прав, обязанностей и гарантий для трудящихся-мигрантов, необходимый в условиях временного пребывания. Действие Соглашения 2010 г. не распространялось на высококвалифицированных иностранных специалистов, пользующихся определенными преференциями по российскому законодательству. Представляется, что действующий Договор о ЕАЭС расширяет возможности для заключения двусторонних договоров между государствами-членами по вопросам регулирования высококвалифицированных и академических миграций.

На первое место в кратком перечне прав и обязанностей трудящегося государства-члена ЕАЭС поставлено право на осуществление профессиональной деятельности в соответствии со специальностью и квалификацией (ч. 1 ст. 98 Договора). Среди специальных прав выделяются владение, пользование и распоряжение своим имуществом, защита собственности, беспрепятственный перевод денежных средств, получение скорой медицинской помощи и предоставлении информации о порядке пребывания и условиях трудоустройства (части 2, 4 и 6 ст. 98). Трудящиеся государств-членов пользуются национальным режимом в сфере социального обеспечения (социального страхования), зачета трудового стажа работодателем и участия в профессиональных союзах (части 3 и 5 ст. 98); их детям предоставляется право на посещение дошкольных учреждений и получение образования (ч. 8 ст. 98).

Важно отметить, что, подобно учредительному договору ЕЭС 1957 г., Договор о ЕАЭС включает основы международно-правового статуса трудящихся-мигрантов в контексте свободного движения товаров, услуг, капиталов и людей. Мы предположим, что эти основы в скором времени будут развиты и уточнены в специальном многостороннем договоре, который может быть назван миграционным кодексом ЕАЭС, конкретизирующем международно-правовое регулирование отдельных видов трудовой миграции. Первые шаги в этом направлении государствами-членами ЕАЭС уже предприняты. Так, решением

Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 г. № 103⁶⁸³ был одобрен текст Концепции проекта международного договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения трудящихся государств-членов и их семей. Основными принципами такого договора, согласно Концепции, должны стать равный подход к праву граждан государств-членов на пенсионное обеспечение, распространение норм договора на все виды пенсий, зачет трудового стажа и сохранение трудящимися общего объема пенсионных прав, приобретенных на территории государств-членов ЕАЭС. В декабре 2016 г. проект указанного договора был одобрен членами Коллегии Евразийской экономической комиссии, планируется принять его в 2017 г.

Кроме того, приложение № 30 к Договору о ЕАЭС, представленное текстом Протокола об оказании медицинской помощи трудящимся государствам-членам и членам семей 2014 г.⁶⁸⁴, устанавливает отдельные международно-правовые основы предоставления такой помощи. Специальный принцип равенства обращения определяет содержание ст. 4, которой гарантировано оказание этим лицам государствами-членами на своей территории бесплатной скорой медицинской помощи в экстренной и неотложной формах на условиях, приравнивающих их к собственным гражданам, вне зависимости от наличия медицинского страхового полиса. В случае продолжения лечения пациента после устранения непосредственной угрозы жизни и здоровью, оно оплачивается за собственный счет или их иных источников (ст. 5). Предусмотрено также осуществление медицинской эвакуации пациента в государство постоянного проживания бригадами скорой медицинской помощи за счет бюджетной системы указанного государства (ст. 6). Представляется, что более детальное правовое регулирование оказания медицинской помощи трудящимся должно быть закреплено вторичными нормативными актами ЕАЭС (об имплементации

⁶⁸³ Текст Концепции приводится по: URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0123696/cncd_17112014_103 (дата обращения: 10.11.2017).

⁶⁸⁴ Текст Протокола об оказании медицинской помощи трудящимся государствам-членам и членам семей от 29 мая 2014 г. приводится по: URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0013611/itia_05062014_doc.pdf (дата обращения: 10.11.2017).

Протокола в законодательстве Российской Федерации нами уже было сказано в параграфе 1.4).

На наш взгляд, предоставление преференциального режима для граждан государств-членов ЕАЭС является специальным принципом международно-правового механизма регулирования добровольной миграции, который позволяет максимально упростить их въезд и пребывание. Для остальных стран региона в отношениях с государствами-членами ЕАЭС будут продолжать применяться действующие в рамках СНГ международные договоры и национальное миграционное законодательство. В российском законодательстве, в частности, сохраняется система квотирования внешней трудовой миграции для иностранных работников стран, с которыми Россия сохраняет визовые отношения. Вышеуказанный национально-правовой институт патентов для трудоустройства иностранных граждан, прибывающих в безвизовом порядке, выступает сегодня основным регулирующим средством трудовой миграции постсоветского пространства. За 2016 г., по данным ГУВМ МВД России, было оформлено 149 013 разрешений на работу для иностранных граждан и 1 510 378 патентов для лиц, прибывших на территорию Российской Федерации в безвизовом порядке⁶⁸⁵.

Отметим, что переходные положения по отношению к предшествующим межгосударственным актам ЕврАзЭС в разделе «Трудовая миграция» Договора о ЕАЭС 2014 г. отсутствуют. Следовательно, акты ЕврАзЭС действуют в той части, что не противоречат настоящему Договору, так же, как и договоры Таможенного союза и ЕЭП (части 1, 2 ст. 99). На наш взгляд, договорная база ЕАЭС будет достаточно быстро складываться и целью ее формирования станет поддержание преференциального режима для трудящихся государств-членов. В связи с этим, уместно остановиться на международно-правовом механизме регулирования добровольной миграции, уже сложившемся в рамках ЕврАзЭС.

Основы пограничной политики, проводимой участниками ЕврАзЭС, складывались из схожих с СНГ форм взаимодействия и включали, в частности,

⁶⁸⁵ Статистика приводится по: URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/?print=1> (дата обращения: 10.11.2017).

пресечение незаконной миграции на внешних границах и учреждение системы взаимного признания виз, выдаваемых гражданам третьих государств⁶⁸⁶.

В Концепцию согласованной социальной политики ЕврАзЭС, утвержденной решением Межгосударственного Совета от 18 апреля 2007 г. № 335⁶⁸⁷, вошла и сфера миграции населения. В числе приоритетов деятельности участников в этой области были отмечены: усиление координации при регулировании миграционных процессов; формирование согласованной миграционной политики, соответствующей интересам мигрантов и принимающего общества; интеграция иммигрантов в контексте толерантности (п. 2 ч. III Концепции). Среди ожидаемых результатов реализации общей социальной политики, указанных в ч. V Концепции, определены свободное передвижение граждан государств-участников, использование единого рынка труда и образовательного пространства.

Приоритетные направления развития ЕврАзЭС на 2003–2006 гг. и последующий период, утвержденные решением Межгосударственного Совета от 9 февраля 2004 г. № 152⁶⁸⁸, включали как таковые в сфере миграционной политики (п. 9):

- гарантии свободного передвижения граждан на основе понятных и доступных мер контроля миграции;
- формирование принципов регулирования трудовой миграции и повышение трудовой мобильности граждан государств-членов;
- создание единого образовательного пространства, где существуют равные условия поступления граждан в учебные заведения и взаимное признание действия документов об образовании, присвоении ученых степеней и званий.

Как можно увидеть, международно-правовое регулирование в рамках

⁶⁸⁶ Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 443 «О Докладе «О приоритетах и активизации деятельности государств-членов ЕврАзЭС в области пограничной политики» (г. Минск)». Подписано Российской Федерацией, Беларусью, Казахстаном, Таджикистаном и Киргизией. Текст Доклада приводится по: URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/199> (дата обращения: 10.11.2017).

⁶⁸⁷ Текст Концепции согласованной социальной политики ЕврАзЭС приводится по: URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/67> (дата обращения: 10.11.2017).

⁶⁸⁸ Текст решения Межгосударственного Совета от 9 февраля 2004 г. № 152 приводится по: URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/30> (дата обращения: 10.11.2017).

ЕврАзЭС было связано с трудовой, образовательной и научной миграцией. Сегодня регулирование, предусмотренное в рамках Договора о ЕАЭС 2014 г., опирается на такие межгосударственные средства управления миграцией, которые поощряют добровольные передвижения, выгодные для экономического развития государств-членов, и одновременно позволяют обеспечивать их национальную безопасность и стабильность.

Сохраняет свою значимость доктрина позитивных прав человека, проявившаяся еще в позиции СССР в отношении содержания Международного пакта о социальных, экономических и культурных правах 1966 г., реализующихся посредством установления гарантий государствами-участниками. В Концепции согласованной социальной политики ЕврАзЭС 2007 г. определено, что «социальные права устанавливаются в форме основных направлений согласованной социальной политики, закрепленных на межгосударственном и внутригосударственном (национальном) уровнях» (п. 1 ч. IV). Принципы социальной политики направлены на обеспечение прав граждан на достойную жизнь, свободный выбор формы деятельности и защиту от принудительного труда, свободу объединений, равенство в образовании, социальное партнерство; экономическую свободу личности и на запрет любых видов дискриминации в сфере труда и занятости (п. 1 ч. III). Можно поэтому говорить о новациях миграционного регулирования ЕАЭС в условиях усиления социально-экономической интеграции его членов.

Прагматизм нынешнего экономического объединения выражен в том, что только необходимые ему трудовая, образовательная, высокопрофессиональная миграции будут использоваться государствами-членами ЕАЭС посредством укрепления международно-правового механизма их регулирования. Вынужденная миграция остается предметом внимания СНГ именно потому, что она связана с рядом межнациональных и политических конфликтов в регионе, где применяются вооруженные силы и где крайне важны консолидированные экстренные усилия государств-участников. Проводя аналогию с исследованным в параграфе 2.1 универсальным международно-правовым механизмом защиты вынужденных

мигрантов, необходимо отметить важность использования странами СНГ принципа *Burden-Sharing* в случае массовых вынужденных миграций в регионе.

Учрежденным государствами-членами международным органом в области регулирования добровольной миграции был постоянно действующий Интеграционный Комитет ЕврАзЭС и Департамент развития социально-гуманитарной сферы как структурное подразделение его Секретариата. В соответствии с Приложением к решению Интеграционного Комитета «О функциях структурных подразделений Секретариата Интеграционного Комитета ЕврАзЭС» от 27 июля 2001 г.⁶⁸⁹, на указанный Департамент возлагалась подготовка предложений и проектов межгосударственных актов по формированию общего рынка труда, регулированию миграции трудовых ресурсов и проведение общей визовой политики в рамках ЕврАзЭС. К числу межгосударственных актов были отнесены проекты международных договоров, типовые проекты законов и основы законодательства и рекомендации по унификации или гармонизации национального законодательства государств-членов.

Согласно п. 3 Положения о Евразийской экономической комиссии (Протокол № 1 к Договору о ЕАЭС от 29 мая 2014 г.⁶⁹⁰), которая является постоянно действующим органом Союза, к ее полномочиям относится, в том числе, обеспечение сотрудничества в области трудовой миграции. Коллегия Евразийской экономической комиссии наделена функциями принятия решений, распоряжений и рекомендаций, подготовки экспертных заключений, разработки проектов международных договоров и рассмотрения поступающих в Комиссию запросов (п. 43 Протокола № 1). В свою очередь, Председатель Коллегии имеет право устанавливать порядок работы департаментов Комиссии и определять вопросы, входящие в сферу их ведения (п. 51.4). В рамках Коллегии с 2012 г. действует Консультативный комитет по миграционной политике. К настоящему моменту к приоритетным направлениям деятельности комитета относятся: разработка единой миграционной карты для граждан государств-членов ЕАЭС и упразднение ее в

⁶⁸⁹ Информационный бюллетень ЕврАзЭС. 2002. № 2.

⁶⁹⁰ Текст Положения о Евразийской экономической комиссии от 29 мая 2014 г. приводится по: URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0013611/itia_05062014_doc.pdf (дата обращения: 10.11.2017).

будущем с помощью преференций прохождения пограничного контроля для этих лиц; создание единых стандартов обращения с трудящимся-мигрантами на этом пространстве; формирование единых подходов по вопросам реадмиссии иностранных граждан из третьих государств; подготовка унификации национального законодательства государств-членов в сфере социального и медицинского обеспечения трудящихся-мигрантов⁶⁹¹.

Параллельно с вышеуказанным Комитетом с 2015 г. при Коллегии ЕАЭС действует Консультативный комитет по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств-членов. Основой его деятельности является разработка механизмов осуществления указанных прав, от подготовки соответствующих международных договоров до гармонизации национального законодательства участников в этой сфере. Исполнительным органом с организационно-административными полномочиями выступает отдел трудовой миграции, созданный в структуре Департамента развития предпринимательской деятельности ЕАЭС⁶⁹².

Как было показано выше, наиболее актуальным источником регулирования добровольной миграции остается международный договор. Имела также место тенденция, связанная с утверждением ряда приоритетных направлений и концепций развития ЕврАзЭС решениями такого представительного органа, как Межгосударственный Совет, состоящий из глав государств и правительств государств-членов. Эти межгосударственные нормативные акты составили основу вторичного права ЕврАзЭС, подобно практике принятия директив и регламентов ЕС. Предполагаем, что международно-правовое регулирование посредством учредительных договоров межгосударственных интеграционных объединений и норм вторичного права, создаваемого его институтами, будет использовано и в

⁶⁹¹ Алиев С.Б. О деятельности Евразийской экономической комиссии по интеграции государств-участников Евразийского экономического пространства в миграционной сфере // Регулирование экономической миграции: действующие механизмы и практики привлечения, отбора и допуска иностранной рабочей силы и возможности координированного управления трудовой миграцией в Восточной Европе и Центральной Азии: материалы регионального практ. семинара / НИУ ВШЭ, Ин-т демографии; МОМ. М.: МОМ, 2014. С. 114.

⁶⁹² Подробнее об этом см.: Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе. М.: ЕЭК, 2016. С. 12–15.

рамках ЕАЭС. Такой же схемы принятия обязательных для государств-участников решений придерживаются государства-участники СНГ. Его вторичные правовые акты обязательной силы подлежат утверждению посредством решений Совета глав государств и принятие рекомендательных актов по миграции отнесено к компетенции Межпарламентской Ассамблеи.

Что касается процесса сближения национального законодательства, то неравномерность миграционного притока определяет выбор отдельными государствами форм национально-правового регулирования добровольных передвижений. Специфика активно принимающих государств, которыми выступают в этом регионе Россия и Казахстан, показывает необходимость сохранения внутригосударственной правовой регламентации таких видов добровольной миграции, как возвращение соотечественников и обустройство оралманов на исторической родине.

Возвращение соотечественников является для Российской Федерации одним из стратегических направлений миграционной политики. Как было указано в параграфе 1.2, частично этот вопрос был решен в 1990-е годы с помощью предоставления соотечественникам по бывшему СССР статуса вынужденного переселенца, связанного с приобретением российского гражданства. Сегодня, в контексте государственного континуитета, законодательство Российской Федерации обеспечивает связь между институтом гражданства и статусом соотечественников, проживающих за ее пределами. Сама же репатриация соотечественников осуществляется только на добровольной основе.

В содержании Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ⁶⁹³ в редакции 2010 г. соотечественники определены как «лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей

⁶⁹³ СЗ РФ. 31 мая 1999. № 22, ст. 2670. Ст. 1, устанавливающая понятие «соотечественники», действует в ред. от 23 июля 2010 г. № 179-ФЗ: Там же. 26 июля 2010. № 30, ст. 4010.

линии» (ч. 1 ст. 1). В качестве соотечественников за рубежом признаны российские граждане, которые постоянно проживают за ее пределами (ч. 2 ст. 1), а также лица и их потомки, сохраняющие духовные, культурные и правовые связи с Российской Федерацией или исторически проживавшие на ее территории, бывшие гражданами СССР и ставшие гражданами входивших в нее республик или апатридами, либо выходцы (эмигранты) из Российского государства⁶⁹⁴, РСФСР, СССР или РФ, ставшие иностранными гражданами или апатридами (согласно ч. 3 ст. 1 данного Федерального закона).

А.В.Чепурин указывает на принципиальное различие российского понимания термина «соотечественники» и западной доктрины в этом вопросе. По его мнению, «все те страны, которые активно занимаются этим вопросом, – Польша, Венгрия, Израиль, Армения, Франция и другие, – вкладывают в него, прежде всего, национальный или даже узкоэтнический смысл. В России это понятие носит ментальный, культурно-исторический, языковой, цивилизационный характер»⁶⁹⁵. На первое место в российском понятии соотечественников поставлены не национальная принадлежность или этнические признаки, а институт гражданства, духовная и культурная преемственность поколений, сохранение связей с отечеством.

Правовая принадлежность к категории «соотечественники» подтверждается паспортом гражданина Российской Федерации (ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 99-ФЗ) или актом самоидентификации лица, подкрепленным его профессиональной или общественной деятельностью по сохранению русского языка, развитию российской культуры, укреплению дружественных отношений государств проживания с Россией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите их прав или иными действиями, свидетельствующими о выборе этих лиц в пользу духовной и культурной связи с Россией (ч. 2 ст. 3). Цель государственной политики Российской Федерации состоит в «оказании

⁶⁹⁴ Об этих категориях соотечественников за рубежом см.: Мукомель В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты. М., 2005. С. 57–59.

⁶⁹⁵ Чепурин А.В. Политика Российской Федерации в отношении зарубежных соотечественников: учеб. пособие / Дип. академия МИД России. М., 2009. С. 13.

государственной поддержки соотечественникам, в том числе в обеспечении правовой защиты их интересов, а также условий, при которых они могли бы в качестве равноправных граждан жить в иностранных государствах или вернуться в Российскую Федерацию» (ч. 3 ст. 5 указанного Закона). С.В.Черниченко справедливо указывает на необходимость дифференциации термина «соотечественники» с тем, чтобы «сосредоточить внимание, с одной стороны, на совершенствовании законодательной базы в области защиты российских граждан за рубежом и на более эффективном использовании института дипломатической и консульской защиты, а с другой – отдельно заниматься вопросом об оказании помощи тем лицам, которые считают русский язык родным и русскую культуру своей, хотя и не являются российскими гражданами»⁶⁹⁶.

Е.С.Смирнова в своем исследовании применяет такой термин, как «право на миграцию лица в страну его гражданства», если индивид проживает по каким-либо причинам вне этой страны. Она указывает, что на постсоветском пространстве «статус гражданства является одним из побудительных мотивов миграции. В большей степени для благосостояния неграждан имеют значение характер и масштабы социальных и экономических прав, предоставляемых иностранцам»⁶⁹⁷. Именно эта концепция была применена в законодательстве Российской Федерации о вынужденных переселенцах, когда ее граждане могли использовать свою правовую связь с Россией, переезжая на ее территорию из постсоветских государств, на территории которых они постоянно проживали. Нельзя не согласиться с тем, что сегодня вопросы гражданства и миграции оказывают совокупное влияние на выбор российских соотечественников в пользу сохранения места обычного жительства или же репатриации в Россию.

О.С.Чудиновских рассматривает связь процессов натурализации и интеграции, как вхождения в принимающее сообщество, в качестве определяющего элемента для приобретения гражданства Российской Федерации.

⁶⁹⁶ Черниченко С.В. К вопросу о понятии «соотечественник, проживающий за рубежом» // Международное право: Вестник Дипломатической академии МИД России. М., 2010. С. 97.

⁶⁹⁷ Смирнова Е.С. Международно-правовые проблемы гражданства стран СНГ и Балтии в свете европейского опыта. 3-е изд. Тверь, 2012. С. 171, 178.

Она указывает, что увязывание расширительного толкования понятия «соотечественник» с ускоренным приемом в российское гражданство «не представляется дальновидным» и что на интеграцию «требуется несколько лет, даже при знании русского языка»⁶⁹⁸. На наш взгляд, именно соотечественники представляют собой категорию, уже в достаточной степени интегрированную в российское общество вследствие постоянного поддержания связи с нашим государством, его языковой и культурной средой. Поэтому их натурализация в российском гражданстве, как будет показано ниже, происходит в упрощенном порядке. Российское гражданство зарубежные соотечественники могут приобретать, если они решились на переезд с целью постоянного места жительства на исторической родине.

Ст. 13.1 Федерального Закона № 99-ФЗ устанавливает функцию содействия добровольному переселению соотечественников, которая возложена на органы государственной власти Российской Федерации и ее субъекты. Правовой механизм осуществления этого вида миграции определен Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Государственная программа), утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 и действующей с изменениями и дополнениями⁶⁹⁹. Программа призвана решить демографические проблемы России, связанные с необходимостью восполнения народонаселения, и одновременно повысить уровень развития ее регионов. В п. 3 Программы указано: «Воспитанные в традициях русской культуры, владеющие русским языком и не желающие терять связь с Россией соотечественники в наибольшей мере способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества». Комментируя содержание ст. 13.1 Федерального Закона № 99-ФЗ, правоведы-практики отмечают, что «решение об участии в Государственной программе

⁶⁹⁸ Чудиновских О.С. Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: политика и тенденции. М.: НИУ ВШЭ, 2014. С. 57. (Государственное и муниципальное управление).

⁶⁹⁹ СЗ РФ. 26 июня 2006. № 26, ст. 2820. Указанная Государственная программа действует в ред. Указа Президента РФ от 14 июня 2013 г. № 565: Там же. 17 июня 2013. № 24, ст. 2990.

принимается соотечественниками добровольно на основе осознанного выбора ими места проживания (территория вселения в рамках реализации региональной программы) и работы на территории РФ»⁷⁰⁰.

Осуществление Государственной программы переселения соотечественников начинается с подачи ее потенциальными участниками заявления об участии в ней и пакета документов, регистрации такого заявления и формирование его электронного варианта, после чего оно направляется на согласование с уполномоченным органом субъекта Российской Федерации и проверки содержащихся в нем сведений⁷⁰¹. Территориальный орган по вопросам миграции, оказывающий данную государственную услугу, готовит решение о выдаче свидетельства участника программы и направляет соотечественнику уведомление о согласовании его кандидатуры и выдаче указанного свидетельства. При этом нужно отметить, что право на участие в программе предоставляется как иностранным гражданам, постоянно проживающим в зарубежных странах, так и соотечественникам, которые постоянно или временно проживают на территории России или признанные здесь беженцами либо получившие временное убежище (пункты 15 и 16 Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению).

В свою очередь, существуют определенные критерии отнесения того или иного субъекта Федерации к категории территорий вселения соотечественников, утвержденные Приказом Министерства регионального развития России от 29 декабря 2006 г. № 152⁷⁰². Им установлены три категории территорий,

⁷⁰⁰ Царенкова Е.Г., Кухаренко Т.А., Андреева А.В. Комментарий к Федеральному Закону «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ [Электронный ресурс]. М.: система «Гарант», 2011. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁷⁰¹ Блок-схема предоставления данной государственной услуги утверждена Приложением № 2 к Приказу ФМС России от 14 мая 2012 г. № 166 (действует с изм. и доп.) «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Текст Приказа опубликован в: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 20 сент. 2012. № 38, действует в ред. Приказа ФМС от 18 ноября 2015 г. № 507: офиц. интернет-портал правовой информации: URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201512140057> (дата обращения: 10.11.2017).

⁷⁰² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 26 февр. 2007. № 9.

обозначенные как «А», «Б» и «В». Классификация проводится следующим образом:

1) «А» – приграничные территории; определяются наличием границы с иностранным государством и отрицательными значениями изменения численности населения за последние три года;

2) «Б» – территории, на которых реализуются значительные инвестиционные проекты, требующие массового привлечения переселенцев в связи с тем, что отсутствует соответствующее предложение рабочей силы на собственном рынке труда; присутствует позитивная динамика социально-экономического развития, превышающая среднероссийские показатели, и миграционная нагрузка ниже среднероссийского уровня;

3) «В» – территории, обладающие устойчивым социально-экономическим развитием; в течение последних трех и более лет имеет место сокращение общей численности населения и (или) миграционный отток.

Кроме того, Приказ № 152 требует от заинтересованного субъекта Федерации разработки на основе типовой программы собственной региональной программы содействия добровольному переселению зарубежных соотечественников в Россию.

Еще одним льготным условием, входящим в правовой механизм приема соотечественников, проживающих за рубежом, выступает упрощенный порядок приобретения ими гражданства Российской Федерации. Ч. 7 ст. 14 Федерального Закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2001 г. № 62-ФЗ предоставляет иностранным гражданам и апатридам, которые являются участниками Государственной программы по переселению и обладают регистрацией по месту жительства в определенном для поселения субъекте Российской Федерации, право освобождаться от требований 5-летнего непрерывного проживания на ее территории, подтверждения законного источника средств существования и владения русским языком.

Итак, очевидным является преимущество программ добровольного переселения перед стихийным выездом людей из стран происхождения. Можно

привести статистические данные, говорящие о популярности Государственной программы переселения соотечественников. В первом квартале 2016 г. работу по выполнению Государственной программы осуществляли 60 субъектов Российской Федерации в 8 федеральных округах: Центральном, Северо-Западном, Южном, Северо-Кавказском, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном. Прием заявлений об участии в Программе осуществляли 5 представительств и 2 представителя ФМС за рубежом, 10 временных групп, сформированных при загранучреждениях Российской Федерации из специалистов ФМС и МИД России, и около 60 дипломатических представительств и консульских учреждений РФ, действующих в более чем 40 иностранных государствах. В отчетном квартале 2016 г. принято 26,5 тыс. заявлений, в которые включено 59,3 тыс. человек. 72% всех переселившихся соотечественников переселились на постоянное место жительства в субъекты Российской Федерации, расположенные в Центральном, Приволжском и Сибирском федеральных округах. Большинство переселившихся в первом квартале 2016 г. соотечественников являлись гражданами Украины (52%), затем по статистике идут граждане Казахстана (15,5%), Узбекистана (8,1%), Молдовы (7,7%), Армении (6,6%), Таджикистана (5,5%) и Азербайджана (2%) За первый квартал 2016 г. в РФ прибыло 36,2 тыс. соотечественников и членов их семей⁷⁰³.

Таким образом, содержание двусторонних международных договоров Российской Федерации с другими странами СНГ о добровольном переселении дополняется национально-правовым регулированием, представленным Государственной программой переселения зарубежных соотечественников и соответствующими подзаконными актами. У индивида существует возможность выбора между постоянным местом жительства в иностранном государстве, при сохранении правового статуса соотечественника, и переездом на историческую родину. Данная альтернатива свидетельствует о реализации закрепленной

⁷⁰³ Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов РФ в I квартале 2016 г. приводится по: URL: https://мвд.пф/мвд/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/com patriots/monitoring/2016 (дата обращения: 10.11.2017).

Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. свободе передвижения индивидов. Осуществление вышеуказанной программы позволяет решать такие конкретные вопросы, как определение региона переселения и мер государственной поддержки в социальной, жилищной, трудовой и образовательной области, предлагаемых на месте. Представляется необходимым принятие соответствующих двусторонних договоров Российской Федерации и государства прежнего местожительства выезжающих соотечественников, которые должны технически способствовать оформлению, при необходимости, отказов от предшествующего гражданства и упрощению такой процедуры; координации миграционных ведомств и министерств иностранных дел в области информации о программе; оказанию сторонами транспортных услуг по переезду выезжающих лиц.

В то же время сохраняют силу типовые двусторонние договоры о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев, заключенные в 1990-е годы между Российской Федерацией и Казахстаном, Украиной, Арменией, Киргизией, Грузией, Азербайджаном, Эстонией и Латвией⁷⁰⁴. Содержание их практически идентично и включает такие положения, как:

- международно-правовое определение понятия «переселенец»: гражданин одной из сторон соглашения, добровольно покидающий территорию государства, где постоянно проживает, и переезжающий с целью обрести постоянное место жительства на территории государства гражданства;
- право переселенца на получение документа, подтверждающего его правовой статус или выдачу ему разрешения на переселение, и на информацию о процессе переселения;
- право переселенцев и членов их семей на личную безопасность;
- порядок реализации прав переселенцев на движимое и недвижимое имущество и личные денежные средства при перемещении;
- освобождение переселенцев на взаимной основе от ограничений ввоза и

⁷⁰⁴ Перечень договоров о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев включен в список международно-правовых актов двустороннего уровня с участием Российской Федерации (с. 513–516).

вывоза личного имущества, обложения таможенными пошлинами, налогами и связанными с этим сборами. Тот же принцип применяется по отношению к вывозимым денежным средствам и переводимым денежным вкладам и активам;

– помощь государством выезда при покупке переселенцами авиационных и железнодорожных билетов для выезда и выделение им контейнеров для транспортировки личного имущества;

– оказание государством выезда содействия переселенцам и членам их семей в продаже жилья (с сохранением права на его приватизацию) и государством приема – содействия в аренде, найме, приобретении и строительстве жилья или иной форме обустройства⁷⁰⁵;

– право государства приема на установление переселенческой квоты;

– определение уполномоченных органов сторон, осуществляющих реализацию соглашений, и их право обмениваться зарубежными представительствами в рамках исполнения соглашений.

Изначально целью указанных типовых договоров была организация двусторонних программ переселения на добровольной основе, с предоставлением российского гражданства переселяющимся соотечественникам до их выезда. Современная концепция переселения предусматривает выезд в Россию иностранных граждан, являющихся соотечественниками, которые уже на ее территории в ближайшем будущем приобретут российское гражданство. В связи с этим, при условии сохранения действующих двусторонних договоров в силе, представляется необходимым внести соответствующие уточнения в установленное ими международно-правовое понятие «переселенец».

Кроме того, Государственная программа переселения соотечественников более детально устанавливает обязательства и гарантии, предоставляемые Российской Федерацией, по сравнению с содержанием двусторонних договоров государств по добровольному переселению. По нашему мнению, стоит также уточнить различия в международно-правовом статусе переселенцев и лиц,

⁷⁰⁵ Данное положение отсутствует в Соглашении между Российской Федерацией и Украиной о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев 1998 г.; оговорено особым образом Эстонией и Латвией в аналогичных соглашениях с Российской Федерацией 1993 г.

являющихся участниками программы (соотечественников). Двусторонние договоры предусматривают отдельным пунктом координацию деятельности миграционных государственных органов. В связи с этим, возможны подготовка и заключение отдельных межведомственных договоров России и заинтересованных государств по выезду и приему российских соотечественников, которые создали бы для этой целевой категории отдельный механизм международно-правового регулирования. По нашему мнению, приоритетом дальнейшего регулирования статуса переселяющихся соотечественников будет оставаться развитие национального законодательства и принятие государственных целевых программ, включающих специальные основы регламентации добровольного возвращения и государственного финансирования мероприятий по его реализации.

Итак, подводя итоги анализу региональных международно-правовых механизмов регулирования добровольной миграции, можно отметить следующее:

- Несмотря на разнообразие существующих форм добровольной миграции (семейная, образовательная, академическая, переезд на постоянное место жительства, репатриация и т.д.), государства отдают предпочтение универсальному и региональному международно-правовое регулированию трудовых передвижений. Указанное регулирование осуществляется в рамках экономической интеграции рядом региональных и субрегиональных межгосударственных организаций (ЕС, МЕРКОСУР, НАФТА, ЕАЭС). Учредительные договоры таких организаций включают, среди прочих сфер совместной деятельности, создание единого рынка труда и управление миграцией в контексте свободного движения работников, услуг и капиталов в общем пространстве. Так или иначе, все эти объединения в качестве стандартов обращения с трудящимися-мигрантами используют нормы и принципы, закрепленные Конвенцией ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.

- Оптимальный международно-правовой механизм регионального регулирования добровольной миграции сегодня действует в рамках ЕС, во вторичном праве которого посредством принятия соответствующих директив и

регламентов детально закреплены основы правового статуса различных категорий въезжающих лиц. К последним относятся граждане ЕС, передвигающиеся в его пределах на временной или постоянной основе, с целью проживания или трудоустройства; трудящиеся-мигранты из третьих стран; высококвалифицированные иностранные работники (держатели «голубой карты» ЕС); лица, выезжающие с целью получения образования, профессиональной подготовки (стажировки) и осуществления научных исследований; сезонные работники. Преференциальный прием иностранных специалистов высокого профессионального уровня и научных работников определяет предоставление им и членам их семей заметных преимуществ, что закреплено актами вторичного права ЕС.

- Особенностью латиноамериканской региональной правовой системы является большое количество двусторонних договоров приграничных государств региона по трудовой миграции. На их базе происходит постепенное совершенствование стандартов обращения с мигрантами, их легализации и возможностей получения ими консульской помощи. Регулирование правового статуса трудящихся-мигрантов в рамках МЕРКОСУР/УНАСУР имеет целью содействие региональной интеграции и социальной безопасности. Что же касается трехстороннего сотрудничества США, Канады и Мексики в рамках НАФТА, то здесь имеет место процесс поддержки экономически слаборазвитого государства и «удерживания» трудовой миграции посредством развития программ либерализации и создания зон свободной торговли на его территории.

- Государства постсоветского пространства заинтересованы в дальнейшем регулировании добровольной миграции и сохраняют в качестве действующих ряд региональных договоров СНГ по приграничному сотрудничеству, пограничной политике и правовому статусу трудящихся-мигрантов. Международно-правовые механизмы регулирования такой миграции относятся к сфере деятельности Союзного государства России и Беларуси и ЕАЭС. Предметом двусторонних договоров Российской Федерации и стран СНГ выступают приграничные виды миграции (маятниковые передвижения),

улучшение социальной инфраструктуры в приграничных местностях, упрощенный режим въезда и пребывания граждан государств–участников СНГ, учреждение информационных баз данных, порядок пользования миграционными картами и взаимодействие миграционных ведомств.

- Вторичное право ЕврАзЭС в области миграции формировалось по аналогии с директивами и регламентами ЕС; его источники были представлены концепциями, приоритетными направлениями развития и модельными законодательными актами. Инициаторами создания трехсторонних партнерских договоров, устанавливающих режим преференций для граждан сторон в рамках ЕЭП, изначально выступили Российская Федерация, Казахстан и Беларусь. К настоящему моменту в содержании учредительного договора ЕАЭС 2014 г. трудовая миграция впервые выделена в качестве отдельного направления деятельности государств-членов. Международно-правовой механизм ее регулирования включает право граждан государств-членов ЕАЭС на осуществление профессиональной деятельности в соответствии со специальностью и квалификацией на территории Союза, что определяет преференциальный режим их пребывания и занятости в рамках ЕЭП.

- Определенное значение для современного миграционного регулирования на региональном уровне, при необходимости реновации двусторонних договоров о регулировании процесса добровольного переселения, приобретает национальное законодательство. Правовой статус соотечественников в Российской Федерации и Казахстане определяется соответствующими внутригосударственными нормативно-правовыми актами. Прием иностранных граждан, организованный по принципу их исторической близости к государству, обеспечивается двумя соответствующими механизмами правового регулирования: внутригосударственным (включая программы переселения зарубежных соотечественников) и международно-правовым (основан на двусторонних договорах государств выезда и репатриации). При этом первый останется преобладающим, в то время как второй должен обеспечиваться с целью координации заинтересованных сторон по поводу организации переезда участников таких программ.

Глава 3. Международно-правовые механизмы предупреждения незаконной миграции и противодействия торговле людьми

3.1. Международно-правовые подходы к определению и предупреждению незаконной миграции и торговли людьми

В универсальном международном праве отсутствует определение понятия «незаконная (нелегальная) миграция». Сотрудничество государств по предупреждению незаконной миграции к настоящему моменту обеспечивается преимущественно региональными международно-правовыми механизмами. В то же время ученые-социологи отмечают, что «размах нелегальной миграции можно считать имманентной чертой современного этапа развития. Нелегитимная, но тем не менее имеющая громадные масштабы миграция ежегодно вовлекает в оборот миллионы людей и представляет собой часть современного глобального миграционного режима, который обеспечивает функционирование и воспроизводство господствующего в мире экономического порядка»⁷⁰⁶. Исполнительный директор Международной ассоциации «Трудовая миграция» В.Г.Ентяков в середине 2000-х годов оценивал «многократное нарастание международных трудовомиграционных потоков» в 120–180 млн трудящихся-мигрантов, из которых порядка 50 млн находятся на нелегальном положении»⁷⁰⁷. К сожалению, статистика ООН, на которую мы опирались выше, не содержит такого учетного параметра, как численность незаконных мигрантов в мире и их распределение по государствам въезда и пребывания. Правоведы видят опасности такой миграции в том, что «нелегальные мигранты не только сами не могут пользоваться предоставленными правами, но и в то же время не могут быть привлечены к выполнению обязанностей, установленных государством. <...> Следует учитывать, что сама связь миграции и безопасности носит двусторонний

⁷⁰⁶ Тюрюканова Е.В. Мигранты на неформальном рынке труда в Москве // Проблема незаконной миграции в России: проблемы и поиск решений: (по итогам социологического обследования). М.: МОМ, 2004. С. 161–162.

⁷⁰⁷ Ентяков В.Г. Некоторые вопросы регулирования внешней трудовой миграции в России // Повышение роли цивилизованной трудовой миграции в развитии экономики России и стран ближнего зарубежья: роль и место работодателей и частных агентств занятости: сб. материалов Первой межд. конф. / ред. гр. Н.В.Курдюмов, В.Г.Ентяков и др. (Москва, 20–21 февраля 2006 г.) М., 2006. С. 31–32.

характер: это безопасность не только общества и государства, затрагиваемых миграционными процессами, но и самих мигрантов, которая во многом зависит от вида перемещения (миграции) и его оснований»⁷⁰⁸.

По нашему мнению, дефиниции «незаконная миграция» и «нелегальная миграция» являются аналогичными. В международно-правовой терминологии оба определения зачастую применяются по отношению к одним и тем же явлениям. Стоит признать обоснованным мнение Верховного Комиссара ООН по правам человека, согласно которому определение «незаконные мигранты» обозначает «все категории международных мигрантов, находящихся в ситуации незаконного пребывания, включая недокументированных мигрантов (учитывая, что не все незаконные мигранты лишены надлежащих документов) и лиц, ищущих убежище, получивших отказ в таком статусе»⁷⁰⁹.

Понятие «незаконная миграция» нашло свое закрепление в национальном законодательстве Российской Федерации. Так, содержание Федеральной миграционной программы на 1998–2000 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ №1414 от 10 ноября 1997 г.⁷¹⁰, включало, среди других терминов, и определение незаконной миграции. Последняя была обозначена как въезд, пребывание и выезд с территории России иностранных граждан и апатридов, которые происходят с нарушением законодательства, регламентирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда этих лиц, а также произвольное изменение ими своего правового положения. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. незаконная миграция определена как передвижения, происходящие с нарушением ее законодательства, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой

⁷⁰⁸ Бобырев В.В. Актуальные проблемы правового обеспечения противодействия незаконной миграции [Электронный ресурс] // Право и экономика. 2008. № 1. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁷⁰⁹ The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation / Office of the UN High Commissioner for Human Rights. New York; Geneva: UN, 2014. P. 5.

⁷¹⁰ СЗ РФ. 24 нояб. 1997. № 47, ст. 5406.

деятельности (п. 5 ж)).

На наш взгляд, в тексте Федеральной миграционной программы была неточно определена такая форма незаконной миграции, как произвольное изменение иностранными гражданами своего правового положения. Правовой статус лица на территории иностранного государства может быть установлен посредством международно-правового регулирования, а также закреплён в его национальном законодательстве в качестве конституционно-правовых и административно-правовых основ пребывания. Сам же индивид не может произвольно менять свое правовое положение в принимающем иностранном государстве. О.Н.Ефремова и Е.А.Бевзюк указывают: «Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства эволюционирует, опираясь на общепризнанные принципы и нормы международного права, международных договоров, права страны гражданства (страны места жительства) лица и права страны его пребывания»⁷¹¹.

Приведенный выше комплексный подход к правовому статусу таких лиц подтверждается и содержанием термина «иностранец, законно находящийся в Российской Федерации», закреплённого в ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». К категории законно пребывающих иностранцев относятся лица, которые имеют «действительный вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные *предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы*, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации» (выделено мною. – А.Я.).

⁷¹¹ Ефремова О.Н., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс] / под ред. А.Е.Епифанова, В.М.Абдрашитова. Специально для системы Гарант, 2013. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

В Соглашении о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г.⁷¹² незаконные мигранты определены как «граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории Сторон, а также граждане Сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из Сторон, установленные ее национальным законодательством» (ст. 1). Содержание ст. 2 Соглашения 1998 г. позволяет исключить из сферы его действия беженцев и лиц, ищущих убежище, подавших соответствующие ходатайства согласно внутригосударственной процедуре признания их правового статуса. Данная норма соответствует положению ч. 1 ст. 31 Конвенции о статусе беженцев 1951 г., согласно которому беженцы освобождаются от ответственности за незаконный въезд и пребывание при условии их самостоятельной и своевременной явки к принимающим властям и предоставления удовлетворительных объяснений.

Ю.С.Ромашев и Н.В.Остроухов отмечают, что международное право «стоит на защите мигрантов легальных и нелегальных как жертв тех или иных неблагоприятных условий, сложившихся в государствах. <...> Однако это не исключает право государств препятствовать, не нарушая основных прав и свобод человека, незаконному проникновению на свою территорию не имеющих право на убежище иностранных лиц, нахождению в их пределах с нарушением установленных правил»⁷¹³. Указанные авторы справедливо разделяют категории вынужденных мигрантов и иных иностранных граждан, которые не могут пользоваться преимуществами первой группы вследствие отсутствия права находиться на территории государства приема и незаконного въезда и пребывания. Со своей стороны, мы добавим, что потенциальные беженцы и лица, ищущие убежище, также должны обеспечить свою явку и изложение причин своего незаконного положения перед иммиграционными властями, как того

⁷¹² Соглашение о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г. вступило в силу 14 июня 1999 г., ратифицировано Российской Федерацией, Украиной, Азербайджаном, Молдовой, Казахстаном, Киргизией, Таджикистаном, Беларусью и Арменией. Его текст приводится по: Содружество: инф. вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81–86.

⁷¹³ Ромашев Ю.С., Остроухов Н.В. Миграция на море: международно-правовые и организационные аспекты // Право: журн. Высш. шк. экономики. 2016. № 1. С. 152.

требует ч. 1 ст. 31 Конвенции 1951 г. В противном случае они рискуют быть высланными с территории государства по общему основанию нарушения его административного и миграционного законодательства.

Таким образом, к беженцам и лицам, ищущим убежище, вследствие их особого международно-правового статуса, неприменимы общие административные меры, установленные государством приема по отношению к незаконно въехавшим или пребывающим иностранным гражданам. По нашему мнению, в российское миграционное законодательство необходимо включить термин «недокументированный вынужденный мигрант», обозначающий лицо, которое въехало и/или пребывает на ее территории без действительных идентификационных или проездных документов и добровольно обратилось в территориальные органы ГУВМ МВД России или пункты иммиграционного контроля на ее границах с ходатайством о признании соответствующего правового статуса. Это может быть обращение с целью приобрести статус беженца либо лица, ходатайствующего о политическом или временном убежище на территории Российской Федерации. Как уже отмечалось в параграфе 1.2, такие иностранные граждане или апатриды по объективным причинам не должны быть возвращены в государства происхождения. Данное предложение вполне соотносится с задачами иммиграционного контроля государства приема, которые состоят в установлении правового положения иностранных граждан и апатридов, в связи с причинами пересечения ими международных границ.

В.А.Волох, анализируя содержание Федерального закона «О беженцах», указывает, что до момента получения ими такого документа, как свидетельство о рассмотрении ходатайства по существу, «не предусмотрена выдача лицу, ходатайствующему о признании беженцем, никакого документа, подтверждающего факт его обращения с соответствующим ходатайством. Кроме того, в силу различных причин территориальные органы миграционной службы откладывают прием ходатайств на неопределенное время, не выдавая также

никаких документов, что лишает лицо... возможности подтвердить легальность своего правового положения на территории Российской Федерации»⁷¹⁴.

Представляется необходимым пересмотреть содержание п. 6 ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О беженцах», которым как основание отказа в рассмотрении ходатайства по существу предусмотрен отказ заявителя возвращаться в страну своего гражданства или резиденции из-за существующего у него опасения понести наказание за незаконный выезд за пределы территории своего государства в соответствии с его законодательством. Практика показывает, что беженцы зачастую выезжают из своей страны по чужим или фальшивым документам, потому что законным способом не смогли бы получить у преследующих их властей разрешения на выезд. В указанной норме действия лица соотносятся с ответственностью за незаконный выезд, который регламентируется национальным законодательством страны выезда. Применение критерия законности выезда производится по сугубо формальному признаку наличия такой ответственности, без учета возможно сложных обстоятельств, сопутствующих отъезду заявителя. Пресечение незаконного выезда за пределы государства происхождения является правомерным в отношении обычных иностранных граждан, но неприемлемым в условиях действия особого международно-правового механизма защиты вынужденных мигрантов.

Приведенная выше норма, наряду с противодействием незаконной миграции, препятствует обращению лица за правовым статусом беженца по основаниям осуществления незаконного выезда из государства его происхождения. По смыслу Конвенции о статусе беженцев 1951 г., отсутствие надлежащих документов у лица, претендующего на этот статус, не должно отменять проведения в отношении него процедуры признания. Это согласуется и со ст. 10 российского Федерального закона «О беженцах», где среди других гарантий присутствует право лица на обжалование первоначального решения отказать в рассмотрении ходатайства по существу. Процедуры приема беженцев и

⁷¹⁴ Волох В.А. Международная защита лиц, ищущих убежище, и пути совершенствования российского законодательства о беженцах // Россия и Совет Европы: материалы 10-й юбилейной ежегод. науч.-практ. конф. (Москва, 30 мая 2006 г.) М., 2006. С. 168.

лиц, ищущих убежище, государствами-членами ЕС также не учитывают необходимости международно-правового закрепления статуса недокументированных мигрантов, которые претендуют на признание таковыми. Так, содержание вышеприведенной Директивы Европейского Парламента и Совета ЕС 2011/95/ЕС от 13 декабря 2011 г. о стандартах определения граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты и о едином статусе беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, в принципе не предусматривает регулирования их правового положения в ситуации отсутствия надлежащих документов.

В любом случае, иммиграционные власти государства приема заинтересованы в том, чтобы претендующее на статус беженца лицо ожидало прохождения процедуры признания или обжалования ее результатов в условиях законного пребывания на его территории. Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ⁷¹⁵ предусматривает в ч. 1 ст. 18.11 ответственность мигрантов за уклонение от иммиграционного контроля, идентификации личности, проживания в месте временного содержания или центре размещения, уклонение от предоставления сведений или предоставление недостоверных сведений во время определения статуса. Помимо этого, ст. 18.12 КоАП отдельно устанавливает ответственность беженцев и вынужденных переселенцев за нарушение правил пребывания (проживания) в Российской Федерации. Представляется, что нужно дополнить указанные административно-правовые нормы обязанностью территориальных органов ГУВМ МВД России признавать за ходатайствующим лицом временный правовой статус недокументированного вынужденного мигранта с выдачей ему соответствующего удостоверения, закрепленной в Федеральном законе о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

⁷¹⁵ СЗ РФ. 7 янв. 2002. № 1 (ч. I), ст. 1. Действует в ред. от 30 октября 2017 г. № 301-ФЗ, 309-ФЗ и 310-ФЗ; Там же. 6 нояб. 2017. № 45, ст. 6575, 6583, 6584.

Целью Соглашения о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г., в том числе, выступает пресечение действий граждан договаривающихся сторон и третьих государств, а также апатридов, которые нарушили порядок въезда, пребывания, транзита либо выезда на их территории (ст. 1). Различий в обращении с этими категориями Соглашением не предусмотрено. В качестве основных направлений сотрудничества участников закреплены миграционный контроль; учет нарушителей миграционного законодательства и лиц, которым въезд на территорию сторон запрещен; выработка механизмов депортации незаконных мигрантов; гармонизация национального законодательства в сфере ответственности самих незаконных мигрантов и организаторов таких передвижений; обмен информацией и подготовка квалифицированных кадров в этой области (ст. 4).

В содержании Соглашения СНГ 1998 г. использован правовой институт реадмиссии, выраженный в том, что «незаконные мигранты, выявленные на территории одной из сторон, подлежат депортации в государство выезда» в соответствии с его законодательством, если иное не предусмотрено международными договорами (ч. 1 ст. 5 Соглашения). Точно так же реадмиссия будет применяться на взаимной основе сторонами Соглашения в отношении мигрантов, прибывших из одного государства-участника в другое. Если незаконные мигранты прибывают на территорию государства-участника с территории другого участника Соглашения, то подлежат, при наличии соответствующих доказательств об этом, передаче последнему (ч. 2 ст. 5)⁷¹⁶. При этом предусмотрены отдельные договоренности государств-участников Соглашения по таким вопросам.

Целью Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств 2010 г. между Правительствами Российской Федерации, Беларуси и Казахстана⁷¹⁷, вступившего в силу 1 января 2012 г., является упорядочение происходящего из государств дальнего зарубежья миграционного потока. (В рамках общего участия в договоре о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. к Соглашению присоединилась Республика Армения.) Под нелегальной

⁷¹⁶ Подробнее о действии указанного Соглашения см.: Подшивалов В.Е. Международно-правовые проблемы предупреждения и пресечения незаконной миграции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. СПб., 2004. С. 82–90.

⁷¹⁷ Бюллетень международных договоров. 2013. № 6, июнь.

трудовой миграцией в Соглашении понимается въезд и/или пребывание с целью осуществления трудовой деятельности граждан третьих государств и апатридов либо осуществление ими на территории одного из государств-участников трудовой деятельности, происходящее с нарушением его законодательства (ст. 2). Под третьим государством подразумевается любое государство, не являющееся участником настоящего Соглашения. Беженцы и лица, ищущие убежища, пользующиеся особой защитой, исключены из-под его действия (ст. 1). Новацией Соглашения 2010 г. является включение обязанностей государств-участников по его реализации (ст. 4), а именно:

- формирование общих подходов и принципов для противодействия незаконной трудовой миграции;
- выявление и учет незаконных трудовых мигрантов и структур, которые организуют или оказывают содействие незаконным трудовым передвижениям;
- проведение мониторинга объемов такой миграции;
- укрепление механизмов высылки, выдворения и депортации незаконных трудящихся-мигрантов;
- разработка согласованных мер по ограничению въезда на территории сторон, ранее высланных (выдворенных, депортированных) лиц;
- противодействие распространению недостоверной информации в области трудовой миграции.

Содержание Соглашения 2010 г. исходит из преференциального правового режима въезда и трудовой занятости граждан государств-участников, что выделяет их в общем потоке внешней трудовой миграции. Представляется, что число участников Соглашения сможет реально расшириться за счет присоединения иных стран региона (в том числе, и, при вступлении в ЕАЭС), когда укрепится региональный международно-правовой механизм предупреждения незаконной миграции граждан третьих государств, основы которого уже были заложены в вышеуказанных двусторонних договорах Союзного государства. Как было указано в подпараграфе 2.2.3, трудовые миграции граждан стран-участниц ЕАЭС и СНГ сегодня в основном осуществляются в пределах собственного региона.

Говоря о проблеме незаконной миграции в европейском регионе, М.Х.Юсупов замечает, что «в особенно уязвимом положении... оказались буферные государства ЕС, имеющие границы со странами-поставщиками нелегальных мигрантов»⁷¹⁸. К принимающим странам он относит Италию, Испанию и Польшу⁷¹⁹. Уже в ходе саммита Европейского Совета, прошедшего в декабре 2000 г., на уровне министров внутренних дел было принято рамочное решение об усилении противодействия незаконному проникновению иммигрантов и их нелегальному проживанию на территории государств-членов ЕС и об усилении совместных мер по обнаружению и блокировке каналов подобной миграции.

По оценкам экспертов ЕС, только в июле 2015 г. его границы пересекли более 107 тыс. незаконных мигрантов, прибывших из государств Ближнего Востока и Африки, что стало самым высоким показателем притока за последние 7 лет. Наиболее массовые потоки проходят через островную часть Греции, юг Италии, Венгрию и Македонию, которые становятся перевалочными пунктами для дальнейшего продвижения людей по территории ЕС⁷²⁰. Со ссылкой на пограничное агентство FRONTEX⁷²¹, европейские исследователи приводят динамику въезда на территорию государств-членов ЕС незаконных мигрантов, составивших 1,8 млн человек в 2015 г.⁷²² Как уже было указано выше, усилия, предпринятые на специальном саммите Европейского Совета в апреле 2015 г., привели к согласованному решению государств-членов предотвращать незаконную миграцию из этих стран в основном с помощью усиления пограничных и полицейских мер по недопуску таких мигрантов на территорию ЕС и борьбе с организаторами их транспортировки. Так, к августу 2016 г. власти

⁷¹⁸ Юсупов М.Х. Политические тенденции незаконной миграции в России: центры притяжения // Евразийский юридический журнал. 2012. № 11 (54). С. 141.

⁷¹⁹ Там же.

⁷²⁰ Власти Евросоюза обнародовали данные по количеству мигрантов. URL: <http://www.itv.ru/news/print/290414> (дата обращения: 19.08.2015).

⁷²¹ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

⁷²² Connor P. Illegal migration to EU rises for routes both well-worn and less-traveled. 18 March 2016. URL: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/18/illegal-migration-to-eu-rises-for-routes-both-well-worn-and-less-traveled/> (Date of access: 10 November 2017).

Венгрии, Чешской Республики и Польши подтвердили свое несогласие с приемом любого вида массовой миграции⁷²³ и неоднократно использовали практику закрытия транзитного проезда граждан стран Северной Африки и Ближнего Востока в другие страны ЕС. При этом государствами-членами ЕС не принимаются во внимание обстоятельства выезда таких иностранных граждан из стран происхождения, когда в условиях разрушительных вооруженных конфликтов и отсутствия контроля центральной власти (Ливия, Сирия, Йемен, Афганистан) осуществление законного выезда становится невозможным. Впрочем, не незаконное проникновение, но опасность массового притока даже въезжающих на законных основаниях вынужденных мигрантов из третьих стран являются определяющим фактором для ограничения миграции на внешних границах ЕС.

Те же самые опасения государств-членов проявились в ходе проведения Мальтийского саммита Европейского Совета (11–12 ноября 2015 г.), на котором был принят План действий по миграции, касающийся взаимодействия ЕС и стран Африканского континента, которые определены в качестве его партнеров. Содержание Плана действий в основном представлено абстрактным описанием надлежащих мер, которые предлагаются ЕС в ситуации неконтролируемой массовой миграции. На наш взгляд, только три пункта Плана устанавливают конкретные меры по ее регулированию, а именно: 1) прием и размещение 22 000 лиц с четко определенной потребностью в международной защите на территории государств-членов ЕС; 2) учреждение многоцелевого центра приема африканских мигрантов в Нигерии (Агадесе), что позволит оказывать им прямую помощь, производить их учет и регистрацию и готовить их безопасное и добровольное возвращение и реинтеграцию в странах происхождения; 3) подготовка и принятие национального законодательства по борьбе с торговлей людьми и незаконной перевозкой мигрантов в государствах происхождения и создание объединенной группы расследования таких деяний в качестве пилотного проекта

⁷²³ Подробнее об этом см.: Vimont P. Migration in Europe: Bridging the Solidarity Gap. Brussels: Carnegie Europe, 2016. P. 13–14.

сотрудничества заинтересованных сторон в Нигерии⁷²⁴. Таким образом, налицо приоритет Европейского Совета в привнесении в региональный механизм предупреждения незаконной миграции соглашений с третьими странами, находящимися на пути транзита мигрантов с Африканского континента в государства-члены ЕС.

Наконец, внеочередной саммит Европейского Совета, прошедший в Брюсселе 7 марта 2016 г. с участием Турции, был посвящен плану совместных действий в отношении предупреждения незаконной миграции Западно-Балканского направления, которая поступает через морские пути на территорию Греции. Заключение саммита включает такие меры, как: 1) возвращение всех незаконных мигрантов, не нуждающихся в международной защите, из Греции в Турцию в соответствии с действующими договорами Турции о реадмиссии, за счет бюджета ЕС; 2) обеспечение усиления защиты внешних границ Греции, в особенности с Македонией и Албанией, с целью предупреждения деятельности незаконных перевозчиков людей; 3) восстановление в полном объеме к концу 2016 г. Шенгенского пространства с устранением возникшего контроля на внутренних границах государств-членов. В сотрудничестве ЕС с Турцией предполагается создание гуманитарных условий для размещения вынужденных мигрантов из Сирии внутри этой страны в местах наиболее безопасных для пребывания⁷²⁵.

Политика ЕС, связанная с максимальным использованием территории третьих стран для облегчения миграционного кризиса, имеет продолжение. Будучи основой международно-правового регулирования нормальной миграции, сложившаяся Шенгенская система въезда граждан третьих стран не предусматривает организации быстрой и эффективной процедуры признания беженцами в условиях массового исхода и незаконного проникновения мигрантов

⁷²⁴ Action Plan. Valetta summit on Migration, 11–12 November 2015. URL: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/ACTION_PLAN_EN_pdf/ (Date of access: 23 May 2017).

⁷²⁵ Statement of the EU Heads of State or Government, 7 March 2016. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/> (Date of access: 23 May 2017).

в ЕС. На состоявшейся 10 марта 2016 г. встрече Совета по вопросам юстиции и внутренних дел было отмечено, что в соответствии с намеченной стратегией Европейского Совета необходимо «восстановить Шенген». Проблема состоит в том, как государствам-членам ЕС одновременно принять меры пограничного контроля за миграционным притоком и использовать преимущества открытых внутренних границ. Министры по делам миграции государств-членов пришли к выводу о необходимости применения Шенгенского визового кодекса в том смысле, что лица, пребывание которых не разрешено в одном из этих государств, подлежат выдворению из ЕС. К таким лицам будут отнесены все мигранты, не подавшие ходатайство об убежище⁷²⁶.

В тексте Директивы Европейского Парламента и Совета ЕС 2008/115/ ЕС от 16 декабря 2008 г. об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению для возврата незаконно пребывающих граждан третьих стран в государствах-членах⁷²⁷ обозначено понятие «незаконное пребывание». Под ним подразумевается нахождение на территории государства-члена гражданина третьего государства, не отвечающего или переставшего отвечать условиям въезда, предусмотренным Шенгенским кодексом о границах, либо иным условиям въезда, пребывания или проживания, установленным данным государством-членом (ч. 2 ст. 3). Гражданином третьего государства выступает лицо, которое не обладает гражданством ЕС или не пользуется правом на свободное передвижение в его границах (ч. 1 ст. 3 Директивы 2008/115/ ЕС). Как было указано ранее в подпараграфе 2.2.3, последним обладают члены семей граждан ЕС, не имеющие его гражданства, и иные иностранные граждане, имеющие по тем или иным основаниям (в том числе, по действующим договорам ЕС с третьими государствами) вид на жительство в одном из государств-членов и уравненные с гражданами ЕС по режиму передвижения в его пределах.

⁷²⁶ JHA Council: Schengen has to be restored. URL: <http://www.english/eu2016.nl/latest/news/2016/03/11/jha-council-schengen> (Date of access: 12 March 2016).

⁷²⁷ Directive 2008/115/ EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals // OJ N L 348, 24 December 2008. P. 98–107.

Вышеупомянутый Шенгенский кодекс о границах, который был учрежден Регламентом Европейского парламента и Совета ЕС от 15 марта 2006 г. №562/2006, устанавливал общие условия для въезда иностранных граждан из третьих стран на период, не превышающий трех месяцев. К их числу относилось: обладание действительными идентификационными и проездными документами; наличие действующей шенгенской визы; обоснование целей своего пребывания и достаточных финансовых средств для этого; отсутствие пометки о недопуске в Шенгенской информационной системе; отсутствие угроз общественному порядку и здоровью, национальной безопасности или международным отношениям государства-члена (ч. 1 ст. 5 Шенгенского кодекса о границах).

К настоящему моменту действует обновленная редакция Кодекса ЕС о режиме пересечения людьми границ, установленная Регламентом 2016/399 Европейского Парламента и Совета от 9 марта 2016 г.⁷²⁸ Помимо прежних требований к въезду граждан третьих государств, данная редакция включает усиление контроля внешних границ ЕС и систематическую проверку баз данных по всем въезжающим и выезжающим лицам, включая граждан государств-членов и тех, кто обладает правом на постоянное проживание (ч. 2 ст. 8 Кодекса). Для граждан третьих стран предусмотрена «обстоятельная проверка», связанная как с формальным тщательным изучением въездных и идентификационных документов, визовых марок и отпечатков пальцев, с использованием технических средств, так и с удостоверяющим контролем отсутствия угроз национальной безопасности и международным отношениям государств-членов (части 3–5 ст. 8). Государства-члены также могут применять временное восстановление пограничного контроля на внутренних границах (статьи 28–31) в случаях, требующих незамедлительных действий (на период, не превышающий 10 дней), и в исключительных обстоятельствах, создающих опасность для общего пространства ЕС (на период до 6 месяцев).

⁷²⁸ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification) // OJ N L 77, 23 March 2016. P. 1–52.

Государства-члены обязаны предоставлять более благоприятное, чем для обычных иностранцев, положение для тех лиц, которые ищут убежище или претендуют на приобретение статуса беженца (ч. 2 ст. 4 и п. 23 Директивы 2008/115/ЕС). Предусмотрена детальная регламентация процедур возвращения незаконно пребывающих иностранцев и отдельные формы его осуществления, такие, как добровольный отъезд лица в срок от 7 до 30 дней (ст. 7) и выдворение. В этих формах реализуются принудительные меры по исполнению решения государства-члена о возврате иностранцев (ст. 8 Директивы). Решения о выдворении могут сопровождаться запретом въезда такого иностранного гражданина на срок до 5 лет. Исключение составляют лица, ставшие жертвами торговли людьми и сотрудничающие с компетентными органами государств-членов по этому поводу, и лица, к которым запрет не применяется по гуманитарным соображениям (части 1–3 ст. 11 Директивы 2008/115/ЕС).

Отдельные государства-члены ЕС значительно ужесточают процедуры выдворения и последующего контроля за въездом незаконных мигрантов. Так, иммиграционное законодательство Италии 2002 г. (т.н. закон Босси-Фини) предусматривало принудительное содержание лиц, не обладающих действительными идентификационными документами, в специальном центре в период до 60 суток, с целью установления их личности. Если личность незаконного мигранта не была установлена, он подлежал выдворению в течение 3 дней. Лицо, подвергшееся выдворению с территории Италии, лишалось права на въезд в течение 10 лет⁷²⁹. Последующим принятием дополнительного ряда законодательных декретов в 2011–2012 гг. итальянское правительство ужесточило процедуры принудительной депортации незаконных мигрантов и усилило санкции для работодателей, пользующихся трудовой занятостью незаконно пребывающих иностранных граждан из третьих стран⁷³⁰.

Нужно еще раз отметить особенность вторичного права ЕС, состоящую в его

⁷²⁹ Литовская Ю.Ю. Международно-правовое регулирование иммиграции в Итальянской Республике в рамках миграционной политики ЕС // Право и государство: теория и практика. 2015. № 4 (124). С. 124.

⁷³⁰ Подробно об этом см.: Нестерова Т.П. Нормативно-правовое регулирование миграционных процессов в Италии в начале XXI века // Научный диалог. Экономика. Право. Политология. 2013. № 7 (19). С. 159–177.

влиянии на содержание соответствующих договоров государств-членов, вплоть до внесения существенных изменений. Так, ст. 21 Директивы 2008/115/ЕС прямо указывает на то, что ее действие отменяет статьи 23 и 24 Конвенции о применении Шенгенского соглашения 1990 г. Положения ст. 23 Конвенции 1990 г. могут быть кратко сформулированы таким образом:

– иностранный гражданин из третьей страны, который не соответствует требованиям краткосрочного пребывания, действующим на территории стороны договора, должен безотлагательно ее покинуть;

– если лицо обладает действительным видом на жительство или временным разрешением на пребывание, которые предоставлены другой стороной, оно должно быть без промедления направлено на ее территорию;

– если добровольный выезд иностранного гражданина не состоялся либо если его немедленный выезд продиктован соображениями национальной безопасности или публичного порядка, он должен быть выдворен с территории стороны, где был задержан, в государство происхождения, при соблюдении условий, предусмотренных национальным правом первой из них;

– применение вышеуказанных норм не препятствует действию национального законодательства по вопросам убежища и положений Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протокола к ней 1967 г.

Что касается ст. 24 Шенгенской конвенции 1990 г., то она предусматривала компенсацию договаривающимися сторонами дополнительных финансовых расходов по выдворению иностранного гражданина, если оно производилось не за его счет.

Вышеприведенные нормы Шенгенской конвенции 1990 г. определяли меры принимающего государства-члена в отношении незаконных мигрантов, достаточно кратко сформулированы и позволяют частичное применение национального законодательства государств-членов. Директива 2008/115/ЕС, по сути расширяющая рамки применения Конвенции 1990 г. и уточняющая ряд процедурных моментов, содержит ужесточающие санкции (выдворение, запрет въезда), и, значит, является актуальной для использования государствами-

членами ЕС. Так, право иностранца на временное пребывание и отправление в государство-член, выдавшее на него разрешение, имевшее место в редакции ст. 23 Шенгенской конвенции, в содержании Директивы уже не учитывается. В таких случаях применяется отсылка к Шенгенскому кодексу о границах 2006 г.

Несмотря на возможности государств-членов смягчать отдельные формы ответственности за незаконное пребывание в ЕС, установленные Директивой 2008/115/ЕС, ее общее назначение состоит в реализации договоров о реадмиссии со странами происхождения мигрантов. Это, безусловно, влияет и на позицию России, являющейся участником соглашения о реадмиссии с ЕС, по поводу заключения последующих договоров с приграничными для нее странами СНГ о возвращении и приеме их граждан и сохранения достаточно жестких мер по отношению к недокументированным или въехавшим по фальшивым документам лицам.

Итак, в региональных международно-правовых механизмах регулирования миграции государствами используется определение незаконной миграции как въезда, пребывания или выезда иностранных граждан и апатридов с территории принимающего государства, происходящих с нарушением норм его иммиграционного, административного и трудового законодательства. Соответственно, незаконные мигранты – это иностранные граждане или апатриды, которые въезжают, пребывают или выезжают с территории государства приема с нарушением норм соответствующего национального законодательства. Представляется, что оптимальной формой кодификации в российском законодательстве запретов, связанных с подобными действиями, был бы такой сводный и комплексный нормативно-правовой акт, как миграционный кодекс.

Национально-правовое регулирование предупреждения незаконной миграции является комплексным, поскольку санкции за ее осуществление и организацию содержатся в административном и уголовном праве. Вышеприведенная глава 18 КоАП Российской Федерации обеспечивает пресечение подобных деяний с целью защиты государственной границы России и обеспечения режима законного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на ее

территории. Все административно наказуемые деяния могут быть условно разделены на правонарушения, совершаемые самими мигрантами, и правонарушения, которые относятся к деятельности ответственных за их пребывание физических и юридических лиц. К первым отнесены: нарушение режима государственной границы (ст. 18.1) и пограничного режима (статьи 18.2–18.4); нарушение правил въезда либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 18.8); незаконная трудовая деятельность (ст. 18.10); нарушение иммиграционных правил (ст. 18.11); нарушение обязательных правил, связанных с реализацией договоров РФ по реадмиссии (ст. 18.18). Вторые включают в себя нарушения принимающей стороной правил пребывания иностранцев и лиц без гражданства (ст. 18.9); незаконную деятельность по трудоустройству граждан РФ за границей (ст. 18.13); незаконный провоз лиц через государственную границу РФ (ст. 18.14); незаконное привлечение к трудовой деятельности в РФ иностранных граждан и апатридов (ст. 18.15); нарушение правил их привлечения к труду на торговых объектах (ст. 18.16) и несоблюдение работодателями ограничений на отдельные виды деятельности иностранцев (ст. 18.17). Посредством норм КоАП в российском административном праве закреплены запреты, нарушение которых приводит к ситуации незаконной миграции, как по вине мигрантов, так и по умыслу принимающих их физических и юридических лиц либо должностных лиц, в чьем ведении находится их пребывание.

Содержание Директивы Европейского Парламента и Совета ЕС 2009/52/ЕС от 18 июня 2009 г. об установлении минимальных стандартов в отношении санкций и мер, применяемых к работодателям незаконно пребывающих граждан третьих стран⁷³¹, обязывает государства-членов внести в национальное законодательство комплекс мер ответственности работодателей за незаконное привлечение к труду иностранных работников. Основным принципом выступает запрет трудовой деятельности незаконно пребывающих в ЕС граждан третьих

⁷³¹ Directive 2009/52/EC of the European Parliament and the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals // OJ N L 168, 30 June 2009. P. 24–32.

стран (ч. 1 ст. 3 Директивы). В Директиве ЕС 2009/52/ЕС использовано широкое определение работы как «деятельности, за которую выплачивается или должна выплачиваться заработная плата, осуществляемая для работодателя или под его руководством и/или его наблюдением, независимо от характера юридической связи» (п. 7). Требования к работодателям состоят в том, чтобы они: 1) проверяли наличие действительного вида на жительство или разрешения на пребывание у кандидатов на работу; 2) хранили на протяжении периода занятости копии или выписки из данных документов; 3) уведомляли компетентные органы о начале трудовой деятельности гражданина третьей страны (ч. 1 ст. 4 Директивы 2009/52/ЕС).

Финансовые санкции, применяемые к работодателю, возрастают в зависимости от количества незаконно принятых на работу иностранных граждан и включают также оплату расходов государства по возвращению таких лиц, если такая процедура применена властями (ч. 1 ст. 5 Директивы 2009/52/ЕС). Предусмотрены денежные формы компенсации по отношению к заработку незаконно принятого на работу мигранта в размере невыплаченной ему заработной платы и в сумме налогов и отчислений, которые полагалось бы вносить в случае законного найма работника, включая неустойки и административные штрафы. Работодатель также производит погашение любых расходов, порождаемых переводом невыплаченной заработной платы иностранца в страну его возвращения (ч. 1 ст. 6 Директивы). О своем праве претендовать на выплату компенсаций, подачу соответствующего судебного иска и исполнения последующего решения иностранный работник должен быть информирован в обязательном порядке, в том числе, если к нему применена процедура добровольного возвращения или принудительного возврата (ч. 2 ст. 6 Директивы). Другими административными мерами государств-членов в отношении работодателя, использовавшего труд незаконно пребывающих иностранцев, являются: 1) лишение права на получение отдельных или всех видов льгот, помощи или дотаций со стороны публичной власти на срок до 5 лет; 2) исключение из участия в процедуре заключения публичной сделки на срок до 5

лет; 3) возмещение отдельных или всех видов льгот, помощи или дотаций со стороны публичной власти, предоставленных работодателю; 4) временное или окончательное закрытие учреждений, использованных для совершения нарушения, либо временное или окончательное изъятие лицензии на соответствующую деятельность.

Региональный международно-правовой механизм ЕС включает перечень жестко установленных санкций отдельно в отношении незаконных мигрантов и их работодателей, что позволяет говорить о раздельной ответственности. Положительным моментом Директивы 2009/52/ЕС выступают нормы по материальной компенсации за неоплаченную трудовую деятельность незаконно пребывающих иностранных граждан, что указывает на использование содержания приведенной выше ч. 2 ст. 68 Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. Как было указано в параграфе 1.4, эта норма запрещает применение таких мер к работодателю незаконно пребывающих трудящихся-мигрантов, которые наносят ущерб правам последних по договору найма. Г.Белова и Н.Марин указывают, что «борьба против незаконной трудовой миграции является частью мер, предпринимаемых Союзом для развития общей миграционной политики. <...> Основной целью Директивы выступает усиление системы санкций и обязанностей по отношению к работодателям и в тоже время обеспечение минимального уровня защиты незаконных трудовых мигрантов»⁷³².

Выбор форм имплементации международно-правовых актов в национальном праве в сфере предупреждения незаконной миграции, как и в других областях межгосударственного сотрудничества, находится в компетенции государств-участников. Важен факт исполнения ими своих обязательств в этой области. Очевидно, что само наличие нелегальных передвижений индивидов наносит существенный ущерб реализации прав человека в целом и повышает риски, связанные с возможностью их принудительного состояния или эксплуатации в иностранном государстве. Транснациональный характер

⁷³² Belova G., Marin N. Some issues related to the irregular or undocumented migrants // Kutafin University Law Review. 2017. Vol. 4, issue 2. P. 563–564.

передвижения обусловлен разными миграционными маршрутами и коридорами, проходящими через территории и сильных экономически стран, и слаборазвитых государств. Эксперты МОТ определяют торговлю людьми как «действительно глобальную проблему» и указывают, что «большинство стран мира – это либо поставщики, либо получатели, либо пункты транзита, либо все это одновременно»⁷³³. Поэтому государствами, заинтересованными в укреплении сотрудничества по пресечению незаконной миграции, были предприняты попытки унифицировать ее терминологию и меры предупреждения и ответственности за организацию такой миграции на региональном уровне.

Существует тесная связь между проблемой незаконной миграции и организацией преступных деяний, составляющих торговлю людьми. Необходимо увидеть причины этой связи и указать международно-правовые механизмы, которые одновременно способствуют предупреждению этих двух проблем. Согласно оценкам специалистов, ежегодно от 200 до 500 тыс. человек переправляются только на территорию европейских стран, становясь жертвами торговли людьми, и около 700 тыс. выступают объектами продажи и перемещаются через государственные границы. Примерно 27 млн человек в мире фактически находились в рабстве или были принуждены выполнять определенные виды деятельности⁷³⁴. По статистике МОТ, к началу 2017 г. 21 млн человек были подвергнуты принудительному труду (из них 11,4 млн женщин и девочек и 9,5 млн мужчин и мальчиков); 4,5 млн человек стали жертвами сексуальной эксплуатации; каждый год принудительный труд в частном секторе экономике приносит его организаторам 150 миллиардов долларов США; самой уязвимой категорией в сфере принудительного труда являются трудящиеся-мигранты⁷³⁵. Универсальные международно-правовые договоры, действующие в сфере предупреждения торговли людьми, имеют целью пресечение

⁷³³ Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. М.: МОТ, 2004. С. 6.

⁷³⁴ Особенности предотвращения и расследования преступлений, связанных с торговлей людьми: учеб. пособие. М., 2008. С. III.

⁷³⁵ Forced labour, modern slavery and human trafficking. Facts and figures. URL: <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm> (Date of access: 10 November 2017).

государствами-участниками подобных социальных явлений, так как долговая кабала, крепостное состояние и рабство существуют и приобретают современные формы⁷³⁶.

В ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. установлено, что индивид не может содержаться в подневольном состоянии (ч. 2) и быть привлечен к принудительному или обязательному труду (п. а) ч. 3). Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. косвенно закрепляет запрет рабского или подневольного состояния лица в ч. 1 ст. 6, где признано право на труд или право человека зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается.

Имеет место определенная историческая эволюция специальных международно-правовых актов, закрепляющих основы предупреждения государствами явлений рабства и работорговли⁷³⁷. В начале 2000-х годов эти понятия были заменены универсальным международно-правовым определением торговли людьми и требованием криминализации в национальном законодательстве государств-участников соответствующих составов преступных деяний. Были также выработаны международно-правовые средства для обеспечения особой защиты женщин и детей в этом контексте⁷³⁸. Так, в содержании Конвенции относительно рабства, принятой в рамках Лиги Наций в 1926 г. (с изменениями 1953 г.)⁷³⁹, под рабством понималось состояние или положение лица, над которым осуществлялись атрибуты права собственности или некоторые из них (ч. 1 ст. 1). Торговля невольниками рассматривалась как действие, включающее любой акт захвата, приобретения или уступки человека, имеющий целью продажу в рабство, либо акт приобретения невольника с целью

⁷³⁶ Противодействие торговле людьми: законодательство и практика социальной помощи: в рамках проекта «Балтийский мониторинг», 2003. СПб., 2003. С. 12.

⁷³⁷ Подробно об этом см.: Вне толерантности: торговля людьми и рабский труд: новые метаморфозы старых преступлений и новые методы противодействия / отв. ред. Л.Д.Ерохина. Владивосток: ТГЭУ, 2009.

⁷³⁸ Подробно об этом см.: Ястребова А.Ю.: 1) Международно-правовые механизмы противодействия торговле людьми и незаконной трудовой миграции // Евразийский юридический журнал. 2012. № 4 (47). С. 62–68; 2) Международно-правовые инструменты предотвращения принудительного труда и торговли людьми: приоритеты и особенности // Международное право и международные организации. 2011. № 3 (7). С. 24–39.

⁷³⁹ Текст Конвенции относительно рабства 1926 г., с изменениями, внесенными Протоколом 1953 г., приводится по: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1960. Вып. XVIII. С. 274–279.

продажи или обмена (ч. 2 ст. 1). С.А.Глотов и С.В.Сальников разделяют понятия «рабство» и «подневольное состояние», замечая, что первое означает «частную собственность на человека», а второе – «менее экстремальную форму эксплуатации труда других: крепостничество, долговую зависимость, продажа жен в рабство как имущество и т.д.»⁷⁴⁰.

Протоколом 2000 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющим Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности⁷⁴¹, закреплено комплексное определение торговли людьми. Оно формулируется как «осуществляемые в целях эксплуатации вербовка, перевозка, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов» (п. а) ст. 3).

Нужно отметить расширительное действие Протокола 2000 г. в этой части. Помимо перечисления деяний, отнесенных к торговле людьми, п. а) ст. 3 включает в содержание указанной нормы понятие «эксплуатация» и использует выражение «как минимум». Презюмируется, что формы эксплуатации не ограничиваются вышеприведенной нормой; их перечень не считается закрытым. Идентичное определение торговли людьми установлено Соглашением о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека 2005 г.⁷⁴² (ст. 1).

⁷⁴⁰ Глотов С.А., Сальников С.В. Противодействие торговле людьми: правовое регулирование, зарубежная и отечественная практика. М.: МЮИ, 2009. С. 34.

⁷⁴¹ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, принятые в 2000 г., ратифицированы Российской Федерацией в 2004 г. Бюллетень международных договоров. 2005. № 2, февраль.

⁷⁴² Там же. 2007. № 6, июнь. Данное Соглашение вступило в силу 4 сентября 2006 г., в нем участвуют Российская Федерация, Армения, Азербайджан, Киргизия, Беларусь, Узбекистан. Грузия, Молдова и Таджикистан подписали Соглашение, но пока не осуществили внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу.

Термин «уязвимость положения» используется в отношении особых категорий, которыми выступают женщины и дети. С учетом возможности семейного или родственного давления, оказываемого на них, п. b) ст. 3 Протокола 2000 г. закрепляет положение о том, что при использовании любого из средств принуждения согласие жертвы торговли людьми на запланированную эксплуатацию не принимается во внимание. Директивой Европейского Парламента и Совета ЕС 2011/36/ЕС от 5 апреля 2011 г. о предупреждении и противодействии торговле людьми и о защите пострадавших⁷⁴³ уязвимость положения определяется как ситуация, в которой «у потерпевшего лица нет никакого иного реального или приемлемого выхода, кроме как подчиниться совершаемому в отношении него злоупотреблению» (ч. 2 ст. 2). Применяя содержание Директивы 2011/36/ЕС и вышеуказанной Директивы 2004/81/ЕС к незаконно ввезенным мигрантам из третьих стран, государства-члены имеют возможность предоставления вида на жительство на своей территории жертвам торговли людьми.

В связи с международно-правовыми обязательствами России, вытекающими из ее участия в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми к ней 2000 г., Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ⁷⁴⁴ Уголовный кодекс (УК) РФ был дополнен такими составами, как торговля людьми (ст. 127.1) и использование рабского труда (ст. 127.2). Определение торговли людьми включает практически все формы и стадии этого процесса: куплю-продажу, иные сделки в отношении людей, вербовку, перевозку, передачу, укрывательство и получение человека. В этом смысле ст. 127.1 УК дает более широкую формулировку этого деяния по сравнению с Протоколом 2000 г. Ч. 2 ст. 127.1 ужесточает санкции в случае торговли людьми⁷⁴⁵, в частности, сопряженной с перемещением потерпевших через государственную границу Российской

⁷⁴³ Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking of human beings and protecting its victims and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA // OJ N L 101, 15 April 2011. P. 1–11.

⁷⁴⁴ СЗ РФ. 15 дек. 2003. № 50, ст. 4848.

⁷⁴⁵ В редакции Федерального закона от 29 февраля 2012 г. № 14-ФЗ. Там же. 5 марта 2012. № 10, ст. 1162.

Федерации и незаконным удержанием их за границей (п. г)) или с использованием поддельных документов, изъятием, сокрытием либо уничтожением их идентификационных документов (п. д)), деяниями торговли людьми по отношению к несовершеннолетнему (п. б)). Что касается понятия эксплуатации человека, то в ч. 2 примечания к ст. 127.1 под ней подразумевается «использование занятия проституцией другими лицами и иные формы сексуальной эксплуатации, рабский труд (услуги), подневольное состояние»⁷⁴⁶. Российский законодатель, таким образом, использует полный перечень возможных форм эксплуатации, не прибегая к расширительному определению Протокола 2000 г. с оговоркой «как минимум».

Ученые-правоведы, специализирующиеся в уголовно-криминологической сфере, указывают на необходимость дополнить ст. 127.1 отдельным составом «торговля несовершеннолетними». Они мотивируют необходимость его включения тем, что, к примеру, «продажа ребенка матерью в связи с нежеланием нести расходы по его содержанию не может... считаться наказуемой» или же когда ребенка «покупают бездетные родители с целью его воспитания, состава преступления в их действиях не содержится»⁷⁴⁷. Таким образом, указанное деяние не квалифицируется как уголовно наказуемое, если невозможно выявить в качестве его конечной цели эксплуатацию детей.

Ст. 130.1 Уголовного кодекса Республики Таджикистан 1998 г.⁷⁴⁸ включает в понятие торговли людьми вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа в виде платежей или выгод для получения согласия лица, контролирующего другое лицо, осуществляемые с целью эксплуатации. К этому понятию также отнесены: эксплуатация проституции или

⁷⁴⁶ Подробнее о составах указанных преступлений см.: Уголовное право России. Части общая и особенная: учебник / под. ред. А.В.Бриллиантова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015.

⁷⁴⁷ Судебное разбирательство уголовных дел о торговле людьми / Г.И.Загорский, М.А.Кауфман, Т.Ф.Моисеева, Н.В.Радутная. М.: МОМ, 2009. С. 68.

⁷⁴⁸ УК Республики Таджикистан от 21 мая 1998 г. № 574 (с изм. и доп.) в ред. Закона РТ от 2 августа 2011 г. приводится по: URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=237375 (дата обращения: 10.11.2017).

иные формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд либо принудительно оказываемые услуги, рабство или обычаи, которые сходны с ним, использование подневольного состояния или извлечение человеческого органа и (или) ткани. В этом случае законодателем максимально учтены все возможные формы торговли людьми и виды эксплуатации, которой подвергаются ее жертвы. П.А.Насуров отмечает, что в преступлениях, квалифицируемых как торговля людьми, «прослеживается именно миграционный характер», приводя в пример случаи организации т.н. выездного «коммерческого секса» таджикских женщин в Узбекистане и Киргизии, ОАЭ, Турции и Индии и их отправления транзитом в Польшу, Венгрию и Германию⁷⁴⁹.

Что касается существующей российской правовой практики, то И.Н.Лебединец указывает, что «торговля женщинами... редко выделяется в качестве самостоятельного состава преступления. Чаще речь идет о нелегальной миграции»⁷⁵⁰. Этот автор предлагает криминализировать на универсальном международно-правовом уровне «сам факт вербовки женщин для последующего занятия проституцией» как отдельный вид преступления, отмечая, что вывоз российских женщин за рубеж представляет собой «хорошо отлаженный бизнес, криминальное деяние, тесно связанное с такими преступлениями международного характера как коррупция, контрабанда, легализация преступных доходов»⁷⁵¹.

На наш взгляд, торговля людьми, включая женщин и детей, и организация незаконной миграции должны быть включены в международные договоры и национальное законодательство государств-участников как самостоятельные составы преступных деяний, связанных с умалением и грубым нарушением основных прав человека. Зачастую эти деяния сопровождают друг друга, и, тем не менее, нужно разделять понятия «незаконная миграция» и «торговля людьми» для точной квалификации преступлений. Что касается уточнения состава торговли

⁷⁴⁹ Насуров П.А. Краткий анализ норм уголовно-правового законодательства Республики Таджикистан, связанных с незаконной миграцией [Электронный ресурс] // Гражданин и право. 2008. № 4. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁷⁵⁰ Лебединец И.Н. Торговля женщинами как одна из форм современного рабства // Альманах кафедры международного права. *Ceteris Paribus*. Вып. 3. М.: МГЮА, 2012. С. 126–127.

⁷⁵¹ Там же. С. 127.

женщинами с целью сексуальной эксплуатации, то представляется, что такая норма могла бы найти свое закрепление в уголовном законодательстве Российской Федерации, так как универсальная международно-правовая дефиниция торговли людьми имеет расширительное действие.

Эксперты МОТ приходят к выводу, что большую часть детей-мигрантов, привлеченных к сексуальному рабству в странах СНГ, составляют лица, изначально проданные родителями или близкими родственниками за определенную материальную компенсацию. На этот факт указывают интервью с жертвами такой купли-продажи, приведенные в исследовательском проекте Международной организации труда под наименованием «Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми». Дети и подростки, являющиеся гражданами Киргизии, Казахстана и Украины, детально излагают причины, которые заставили их семьи сделать такой выбор, маршруты въезда на территорию России и условия пребывания в принудительном состоянии⁷⁵². Показательно равнодушие взрослых членов семьи к последствиям факта «родственной» купли-продажи детей. Эксперты Коалиции против торговли женщинами и Европейского женского лобби, которые проводили мониторинг, приходят к выводам, что при использовании проституции детей до 12 лет их обязательно поставляет кто-то из членов семьи, отдавая либо продавая для сексуальной эксплуатации⁷⁵³.

В ч. 4 ст. 6 Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми 2000 г. содержится требование к государствам-участникам учесть возраст, пол и особые потребности жертв торговли людьми при оказании им помощи. Данные потребности должны быть приняты во внимание до вынесения решения государства приема о репатриации женщин и детей, осуществляемой на добровольной основе (ст. 8). Ст. 9 Протокола включает обязательства по защите указанных категорий лиц от ревиктимизации (п. b) ч. 1) и принятие государствами-участниками мер, смягчающих воздействие факторов уязвимости, таких, как

⁷⁵² Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. С. 76–90.

⁷⁵³ О'Коннор М., Хили Г. Связи между проституцией и торговлей людьми с целью сексуальной эксплуатации: информ. справочник. [Б.м.], 2006. С. 7.

нищета, низкий уровень развития и отсутствие равных возможностей (ч. 4). Дополнительной гарантией защиты детей-мигрантов должны служить нормы Конвенции МОТ № 138 о минимальном возрасте для приема на работу 1973 г.⁷⁵⁴ и Конвенции МОТ № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда 1999 г.⁷⁵⁵ Основой формирования соответствующих запретов в национальном законодательстве государств-участников является предупреждение раннего труда, выполняемого ребенком до достижения минимального возраста приема на работу; опасного труда, ставящего под угрозу физическое, умственное или моральное благополучие детей; наихудших форм детского труда (рабство, долговая кабала, вовлечение в проституцию, порнографию и незаконный оборот наркотиков; привлечение к участию в вооруженных конфликтах и т.д.)⁷⁵⁶. Заметим, что здесь применяется используемый в национальном законодательстве многих государств-участников принцип недискриминации и равного обращения с детьми, вне зависимости от их гражданства, вытекающий из содержания Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г.

Современные формы организации торговли людьми обусловлены следующими причинами:

- значительная составляющая современной миграции представлена ее незаконной частью;
- сегодня в мире преобладает трудовая миграция, которая предоставляет работодателям широкие возможности выбора иностранных работников, согласных на кабальные условия занятости;
- крайне уязвимыми категориями в т.н. «неблагополучных» государствах выезда становятся женщины, дети и подростки, которые зависят от традиций и семейного окружения.

Существует реальная опасность того, что когда миграция лица начинается с незаконной вербовки на месте иностранной рабочей силы, то и все последующие

⁷⁵⁴ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. Т. II: 1957–1990. С. 1703–1716.

⁷⁵⁵ Бюллетень международных договоров. 2004. № 8, август.

⁷⁵⁶ Осипова С.В. Правовое регулирование детского труда в России и за рубежом // Законодательство. Право для бизнеса. 2012. № 10. С. 66.

ее этапы (въезд, пребывание, условия занятости мигрантов) будут также осуществляться вне надлежащего правового оформления. Между тем, ст. 11 Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. запрещает содержать последних в состоянии рабства либо в подневольном состоянии (ч. 1) и привлекать их к принудительному или обязательному труду (ч. 2). На наш взгляд, данная норма является как специальной гарантией для нормального пребывания трудящихся-мигрантов, так и объединяющим специальным принципом, формирующим международно-правовые механизмы регулирования трудовой миграции и предупреждения торговли людьми.

Комитет по защите трудящихся-мигрантов, являющийся договорным контрольным органом для государств-участников указанной Конвенции, в общем заключении № 1 (2011) указывает на необходимость принятия ими мер, обеспечивающих независимость правового статуса трудящихся-мигрантов от материального содержания, гарантируемого отдельно взятым работодателем. Специальный докладчик по правам человека в отношении этих лиц, назначенный данным Комитетом, считает, что «разрешение трудящихся-мигрантов на проживание не должно быть привязано к единственному работодателю и заставляет государства пересматривать систему принудительного содержания, которая создает эффект навязанного контроля над ними в течение всего периода пребывания»⁷⁵⁷. Одновременно В.А.Карташкин указывает, что «закрепляя широкий перечень прав всех трудящихся-мигрантов, Конвенция проводит различия между легальными и нелегальными мигрантами»⁷⁵⁸. В частности, в ней содержится ч. IV, где предусмотрены дополнительные права только для мигрантов, имеющих постоянный статус, среди которых выделяются право на обучение, обеспечения жильем, социальное и медицинское обслуживание, участие в культурной жизни, доступ к службам по трудоустройству и т.д.

Указанный автор определяет трудящихся-мигрантов как уязвимую категорию населения в силу того, что «они, не находясь в стране происхождения,

⁷⁵⁷ The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation. P. 128.

⁷⁵⁸ Карташкин В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации. М., 2009. С. 274.

сталкиваются с особыми трудностями в работе по найму и в защите своих прав»⁷⁵⁹. Действительно, для трудящихся-мигрантов достаточно велики риски незаконного найма и пребывания, особенно в условиях чужой среды и жесткой конкуренции с гражданами государства приема в отношении занятости на рынке труда. Одновременно представляется невозможным расширения объема прав и свобод незаконных мигрантов, так как реализация правоотношений с работодателем, государственными миграционными структурами и социальными службами осуществляется только для тех иностранных работников, у которых оформлен правовой статус трудящихся-мигрантов и которые обладают соответствующими документами (патентами, разрешением на работу, видом на жительство и др.).

Эксперты-криминологи определяют причины работорговли как в значительной степени обусловленные «разницей в социальном положении различных слоев населения и в уровне доходов между различными регионами России, что заставляет людей покидать постоянное место жительства в поисках лучшей жизни и даже просто работы. Эта же причина толкает наших сограждан, граждан других государств СНГ к выезду за их пределы»⁷⁶⁰. Как уже отмечалось, Российская Федерация, занимающая особое экономическое и геополитическое положение, в одно и то же время выступает и принимающим, и «поставляющим» миграцию государством. При торговле людьми осуществление межгосударственной миграции (пересечение границ и оформление правового статуса иностранного гражданина) представляет собой подготовленную схему перемещения ее жертв с маскировкой его истинных целей. На это указывает использование скрытых форм трудовой занятости или сомнительных пригласительных документов на въезд.

Исследователи указывают, что незаконная часть трудовой миграции в Российской Федерации может составлять до 10 млн и только в г. Москве

⁷⁵⁹ Там же. С. 273.

⁷⁶⁰ Профилактика и противодействие торговле людьми. Особенности деятельности органов внутренних дел: учеб. пособие / науч. ред. Ю.А.Алексеев, П.Б.Баранов. Ростов н/Д, 2005. С. 10. См. также: Проблемы законодательного обеспечения борьбы с незаконной миграцией. М.: Гос. Дума, 2007.

приближается к цифре более чем 2,7 млн человек⁷⁶¹. Уязвимое положение трудовых мигрантов, пребывающих в России нелегально, вызывает серьезное беспокойство. В сентябре 2012 г. при пожаре в пошивочном цехе в подмосковном Егорьевске погибло 14 незаконных мигрантов из Вьетнама, которые были заперты в этом помещении работодателем и не смогли поэтому покинуть горящее помещение. 4 человека были госпитализированы; проверка, проведенная ФМС России на территории цеха, выявила еще 60 незаконных мигрантов. Органами ФМС тогда был поставлен вопрос о возбуждении уголовных дел по фактам незаконного пересечения государственной границы Российской Федерации и организации незаконной миграции⁷⁶². По итогам работы УФМС г. Москвы и Московской области за первое полугодие 2012 г., в Москве было выявлено и пресечено 78 тыс. административных правонарушений российского миграционного законодательства, в области – 22 тыс. нарушений иностранными гражданами режима пребывания, при этом составлено 112 тыс. протоколов об административных правонарушениях. За указанный период 6000 незаконных мигрантов обратились в органы ФМС и были отправлены в страны гражданства⁷⁶³. Данные обстоятельства повлияли на позицию ФМС и Правительства Российской Федерации, связанную с инициированием в 2012 г. мер по законодательному усилению административной и уголовной ответственности юридических и физических лиц, занимающихся организацией незаконной миграции, о чем будет сказано ниже.

По мнению И.В.Ивахнюк, «сектор теневой и нерегистрируемой занятости, составляющий порядка 1/3 российского рынка труда, препятствует становлению нормальных рыночных отношений, создает условия недобросовестной конкуренции, развращает российского работодателя, делает отношения эксплуатации и дискриминации нормой в обществе»⁷⁶⁴. Нужно согласиться с

⁷⁶¹ Белов В.А. Некоторые вопросы социокультурной адаптации мигрантов в московском мегаполисе // Актуальные вопросы социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в московском мегаполисе: сборник материалов круглого стола. (Москва, 23 ноября 2016 г.) М., 2016. С. 15.

⁷⁶² Пожар в Егорьевске: жертвы безвыходного положения // РИА Новости [сайт]. URL: <https://ria.ru/incidents/20120912/748261011.html> (дата обращения: 10.11.2017).

⁷⁶³ Никакой межнациональной розни // Москва наций. 2012. № 7. С. 21.

⁷⁶⁴ Ивахнюк И.В. Перспективы миграционной политики России: выбор верного пути. М., 2011. С. 106.

указанным автором в том, что отдельные российские работодатели считают незаконную трудовую занятость мигрантов вполне их устраивающей в силу экономии на таких издержках, как достойная оплата и социальные гарантии для этих лиц.

С целью пресечения торговли людьми межгосударственному сообществу, прежде всего, необходимо иметь сведения о тех миграционных коридорах, которыми пользуются перевозчики. Существует большая опасность транзита незаконных мигрантов через устойчивые, организованные незаконными перевозчиками маршруты. Так, по совместной информации ЕС, УВКБ ООН и МОМ, тремя основными коридорами въезда незаконных мигрантов в Европу в 2015 г. являлись Восточно-Средиземноморский (132 240 чел., в основном из Сирии, Афганистана, Пакистана), Западно-Балканский (102 342 чел. из Афганистана, Сирии, Косово) и Центрально-Средиземноморский (91 302 чел. из Эритреи, Нигерии и других стран Африки) маршруты⁷⁶⁵.

Руководитель ГУВМ МВД России О.Кириллова считает одной из форм межгосударственного сотрудничества проведение масштабных оперативно-профилактических мероприятий по линии противодействия незаконной миграции в рамках ОДКБ, ЕАЭС, Союзного государства России и Беларуси. Она отметила по поводу необходимости усиления мер иммиграционного контроля следующее: «Реализация принятых законов в части, касающейся противодействия незаконной миграции и нелегальной трудовой деятельности мигрантов, способствовала позитивному развитию миграционной ситуации. При этом мы должны понимать, кто к нам приезжает, откуда и с какими целями. Для этого должен быть усовершенствован механизм контроля въезда и пребывания иностранцев в РФ»⁷⁶⁶. Предполагается, что МВД России осуществит пересмотр действующих международных договоров России и российских нормативно-правовых актов в сфере трудовой миграции.

⁷⁶⁵ Откуда и куда направляются нелегальные мигранты // РИА Новости [сайт]. URL: <http://www.ria.ru> (дата обращения: 25.08.2015).

⁷⁶⁶ В МВД предложили изменить механизм контроля за въездом мигрантов // Российская газета [сайт]. 2017. 5 янв. URL: <https://www.rg.ru/2017/01/05> (дата обращения: 23.01.2017).

Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. предусмотрены универсальные и двусторонние формы сотрудничества государств-участников и взаимную правовую помощь правоохранительных органов государств-участников, связанную с пресечением таких деяний (статьи 18, 27). В содержании Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 г., дополняющего данную Конвенцию⁷⁶⁷, был уточнен ряд уже рассмотренных международно-правовых терминов в области миграции. Так, незаконный въезд лица означает пересечение международных границ без соблюдения требований законного въезда в государство приема (п. b) ст. 2). Под незаконным ввозом мигрантов понимается обеспечение незаконного въезда на территорию государства-участника лица, которое не является его гражданином и не проживает в нем постоянно, с целью прямого или косвенного приобретения финансовой или материальной выгоды от такой деятельности (п. a) ст. 2).

Д.К.Бекашев и Д.В.Иванов, анализируя содержание Конвенции против транснациональной организованной преступности 2000 г. и обоих дополняющих ее Протоколов, также отмечают, что ими «проводится отличие перевозки незаконных мигрантов от торговли людьми. <...> Нелегальная перевозка мигрантов охватывает мигрантов, которые согласились на нелегальную перевозку, в то время как жертвы торговли людьми никогда не соглашались на нелегальную перевозку или, если они первоначально дали свое согласие, то это согласие потеряло всякий смысл из-за принудительных, обманных или противоправных действий торговцев людьми. <...> Нелегальная перевозка мигрантов всегда требует пересечения границы, тогда как торговля людьми может происходить в пределах одной и той же страны»⁷⁶⁸. Настоящее исследование имеет целью изучение тех вопросов, которые в основном связаны с пересечением индивидами международных границ, поэтому термины «торговля людьми» и «незаконный ввоз мигрантов» нами рассматриваются в

⁷⁶⁷ Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 г., дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, ратифицирован Российской Федерацией в 2004 г. Бюллетень международных договоров. 2005. № 2, февраль.

⁷⁶⁸ Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Указ. соч. С. 79.

международно-правовом контексте.

Ст. 6 Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху включает составы преступлений транснационального характера, которые связаны с незаконной миграцией и должны быть инкорпорированы государствами-участниками в национальное уголовное законодательство. К ним относятся:

- незаконный ввоз мигрантов;
- изготовление поддельных иммиграционных документов либо удостоверений личности с целью этого;
- владение такими документами, приобретение или предоставление их с указанной целью;
- предоставление незаконному мигранту возможности находиться в стране пребывания на нелегальных основаниях;
- соучастие и покушение на совершение перечисленных преступлений или организация иных лиц для того, чтобы их осуществить.

Руководство МОМ обозначает связь между незаконным ввозом и мигрантов и торговлей людьми таким образом: «Жертва торговли людьми часто вовлекается в процесс в качестве незаконно ввозимого мигранта на добровольной основе. Когда связь между организаторами незаконного ввоза и незаконным мигрантом не заканчивается после въезда в другую страну и лицо, организовавшее незаконный ввоз, продолжает контролировать незаконно ввезенного мигранта, принуждая его работать в условиях эксплуатации... то данный случай перестает квалифицироваться как незаконный ввоз мигрантов, а определяется уже как торговля людьми»⁷⁶⁹. На наш взгляд, оба деяния тесно связаны, так как конечной целью незаконного ввоза мигрантов чаще всего выступает их эксплуатация, при этом перевозчики людей и торговцы людьми могут представлять собой единую или различные преступные группировки. Уязвимое положение незаконно въехавших и пребывающих мигрантов порождает использование

⁷⁶⁹ Прямая помощь жертвам торговли людьми: руководство Международной организации по миграции (МОМ). М.: МОМ; ОБСЕ, 2010. С. 22. См. также: Противодействие торговле людьми в Российской Федерации: науч. доклад / под ред. В.С.Овчинского, Ю.Г.Торбина. М., 2009.

заинтересованными лицами их принудительного труда, заявить о чем они опасаются вследствие неурегулированности своего правового статуса в государстве нахождения.

Определенным дополнением универсального механизма предупреждения торговли людьми выступает принятый 11 июня 2014 г. в рамках МКТ Протокол к Конвенции МОТ № 29 о принудительном труде 1930 г.⁷⁷⁰ Согласно ч. 1 ст. 1 Протокола, государство-член МОТ принимает действенные меры по предотвращению и прекращению использования обязательного и принудительного труда и предоставлению его жертвам защиты и доступа к ее эффективным правовым средствам, таким, как возмещение ущерба и санкции в отношении правонарушителей. Борьба с принудительным трудом представляет собой конкретные действия государств-участников, относящиеся к вышеуказанному международно-правовому механизму предупреждения торговли людьми (ч. 3 ст. 1). Среди этих действий Протоколом 2014 г. особо выделены гарантии охвата трудовым законодательством, которое должно соблюдаться и распространяться на всех работников и все сектора экономики (п. с) i ст. 2) и защита трудящихся-мигрантов «от возможных злоупотреблений и мошеннической практики в процессе вербовки и найма». Статус жертв принудительного труда на национальной территории не влияет на обеспечение их доступа к средствам правовой защиты (ч. 1 ст. 4). Действенные меры государства-члена МОТ предусматривают выявление, освобождение, защиту, восстановление и реабилитацию жертв принудительного труда (ст. 3 Протокола). Таким образом, отдельные формы торговли людьми продолжают закрепляться государствами в качестве самостоятельных составов преступных деяний. Одновременно международно-правовые стандарты труда, регламентированные конвенциями МОТ, совершенствуются применительно к современным условиям трудовой миграции, в том числе незаконной ее части.

Как отягчающее обстоятельство в региональном механизме

⁷⁷⁰ Текст Протокола 2014 г. к Конвенции МОТ № 29 приводится по: URL: http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/2014/114B09_97_russ.pdf (дата обращения: 10.11.2017).

предупреждения торговли людьми ЕС квалифицируются условия, угрожающие жизни или безопасности мигрантов, или бесчеловечное или унижающее достоинство обращение с этими лицами. Ч. 1 ст. 9 вышеуказанной Директивы ЕС 2009/52/ЕС об установлении минимальных стандартов в отношении санкций и мер, применяемых к работодателям, специально определяет, в каких случаях должна иметь место криминализация деяний последних по отношению к нанятым незаконным мигрантам. Это происходит при: 1) нарушениях, имеющих длительный или продолжающийся характер; 2) одновременном привлечении к работе значительного количества незаконно пребывающих лиц; 3) применении особо эксплуататорских условий труда⁷⁷¹; 4) использовании труда или услуг иностранного лица с заведомым знанием того, что оно является жертвой торговли людьми; 5) вовлечении в незаконную работу несовершеннолетних лиц. Более того, согласно ч. 2 ст. 9 Директивы 2009/52/ЕС поощрение, пособничество и подстрекательство к подобным деяниям также требуют применения уголовно-правовых санкций к лицам, их совершившим.

Ст. 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации⁷⁷² в число преступлений против порядка управления (гл. 32) включает организацию незаконной миграции, понимая под ней организацию незаконного въезда, пребывания или транзита через территорию России иностранных граждан и апатридов. Указанное положение по содержанию является бланкетной нормой. Понятие незаконной миграции, как уже было сказано, содержится в федеральных законах о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию и о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации⁷⁷³.

Важно отметить, что формально уведомительный характер регистрации по месту пребывания мигрантов не должен отменять нормальных условий их быта и

⁷⁷¹ Под особо эксплуататорскими условиями труда понимаются «условия труда, являющиеся результатом дискриминации по признаку пола или по иным признакам, при которых существует явное несоответствие условиям труда работников, принятых на работу на законных основаниях, что имеет последствия, например, для здоровья и безопасности работников и посягает на человеческое достоинство» (п. i) ст. 2 вышеприведенной Директивы 2009/52/ЕС).

⁷⁷² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 17 июня 1996. № 25, ст. 2954. Ст. 322.1 действует в ред. от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ: Там же. 11 июля 2016. № 28, ст. 4559.

⁷⁷³ Подробно см.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. В.М.Лебедев. 14-е изд., перераб. и доп. М., 2014.

временного проживания. Так, В.И.Мукомель указывает на необходимость организации доступного и недорого жилья для трудовых мигрантов: «Выход здесь может заключаться в форсировании строительства общежитий, гостиниц упрощенного типа и иных типов дешевого жилья, т.е. воссозданию инфраструктуры пространственной мобильности, существовавшей в СССР и утраченной в начале рыночных реформ...»⁷⁷⁴. С нашей точки зрения, законодатель должен отдельной нормой Федерального закона о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации возложить обязанность организовать нормальное размещение иностранных работников на работодателя в лице использующего их труд юридического или физического лица.

В.А.Поставнин, Н.И.Власова и И.Г.Матвеева в 2011 г. указывали, что российские работодатели в массовом порядке не выполняли такие обязательства, как заключение трудовых договоров с иностранными работниками, предоставление уведомлений о приеме на работу в органы миграционной и налоговой службы и органы занятости и соблюдение принципа равной оплаты труда иностранного и российского гражданина за одинаковый труд⁷⁷⁵. Таким образом, трудовые мигранты находились вне сферы законодательно урегулированных трудовых правоотношений с работодателями. Как уже отмечалось, учитывая ситуацию с незаконной миграцией, сложившуюся к 2012 г., ФМС и Правительство Российской Федерации предложили законодателю усилить уголовную и административную ответственность за действия, связанные с организацией незаконной миграции людей. ФМС России активно участвовала в подготовке проектов двух федеральных законов об усилении ответственности организаторов незаконных передвижений людей. Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 303-ФЗ⁷⁷⁶ было дополнено содержание ст. 26 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» № 114-ФЗ

⁷⁷⁴ Мукомель В.И. Политика интеграции. М., 2011. С. 35. (Серия специальных докладов).

⁷⁷⁵ Поставнин В.А., Власова Н.И., Матвеева И.Г. Сценарии развития миграционной политики в России. М., 2011. С. 16. (Серия специальных докладов).

⁷⁷⁶ СЗ РФ. 31 дек. 2012. № 53 (ч. I), ст. 7628.

(ч. 8), где предусмотрен запрет повторного въезда в течение 3 лет иностранных граждан, не выехавших из Российской Федерации до истечения 30 суток со дня окончания срока их временного пребывания. Исключением выступают личные уважительные причины невыезда иностранца или действие непреодолимой силы.

Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 308-ФЗ⁷⁷⁷ были усилены санкции ч. 1 вышеуказанной ст. 322.1 УК РФ. Повторно указанные санкции были изменены содержанием Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ⁷⁷⁸. Теперь минимальной санкцией за организацию незаконной миграции является лишение свободы на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до двух лет или без такового. Представляется, что в российское административное и уголовное законодательство можно дополнительно включить отдельные нормы, предусматривающие усиление ответственности за особо опасные или эксплуататорские условия труда иностранных работников. В качестве примера действия таких норм можно привести содержание вышеприведенной Директивы ЕС 2009/52/ЕС.

В соответствии со ст. 5 Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 г. его содержание не используется в целях уголовного преследования мигрантов, ставших на территории государств-участников жертвами незаконного ввоза и пребывания. Для выполнения данного международно-правового обязательства необходимо внести дополнения в КоАП РФ, которые обеспечивали бы освобождение от административной ответственности мигрантов, ставших жертвами торговли людьми.

Ст. 4 ТК РФ запрещает принудительный труд, исходя из общего принципа недискриминации и используя для его определения формулировку, установленную в ст. 2 Конвенции МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде 1930 г.⁷⁷⁹, которая связана с выполнением лицом работы под угрозой применения какого-либо наказания (насильственного воздействия). Теперь, когда

⁷⁷⁷ Там же. Ст. 7633.

⁷⁷⁸ Там же. 11 июля 2016. № 28, ст. 4559.

⁷⁷⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 2 июля 1956. № 13, ст. 279. СССР присоединился к Конвенции МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде в 1956 г., Российская Федерация является ее участником.

российским законодателем создан отдельный раздел ТК по регулированию трудовых правоотношений с участием иностранных работников, в него следует также включить нормы о контроле над работодателями с целью предупреждения принудительного состояния таких работников. Н.А.Воронина справедливо замечает, что «во многих случаях для потерпевшего лица наиболее удовлетворительным средством судебной защиты является скорее гражданское, административное или трудовое законодательство... Для жертв возмещение ущерба через гражданские или трудовые суды часто является предпочтительным, поскольку в этом случае возрастают их шансы получить компенсацию и восстановление прав»⁷⁸⁰. Компенсационные основы в отношении неоплаченного труда иностранных работников, как было показано выше, присутствуют в универсальном механизме регулирования, включающем содержание Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.

Универсальный механизм международно-правового предупреждения торговли людьми, основан, в том числе, на нормах ст. 10 Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 г., регламентирующих обмен государствами-участниками информацией по таким моментам, как:

- пункты назначения и отправления, перевозчики, средства транспорта и маршруты, которыми пользуются организованные преступные группы, осуществляющие незаконный ввоз мигрантов;
- данные о группах и применяемых ими методах;
- надлежащая форма иммиграционных документов и признаки их подлинности (сотрудничество по этим вопросам предусмотрено государствами и на региональном международно-правовом уровне⁷⁸¹);

⁷⁸⁰ Воронина Н. Противодействие торговле людьми: международный и региональный аспекты // Миграция в России, 2000–2012: хрестоматия в 3 т. Т. 1: Миграционные процессы и актуальные вопросы миграции, ч. 3 / РСМД; под общ. ред. И.С.Иванова. М., 2013. С. 867.

⁷⁸¹ Так, Соглашение между правительствами Беларуси, Казахстана, Киргизии, Российской Федерации и Таджикистана о взаимных безвизовых поездках граждан 2000 г. действует совместно с приложениями от 24 марта 2005 г., которые представляют собой перечень документов, необходимых для передвижения граждан, установленный каждым государством-участником.

– методы и средства сокрытия и перевозки мигрантов и использования въездных документов при подобной перевозке;

– законодательный опыт государств-участников, практика и меры, предпринимаемые для предупреждения таких преступлений на национальном уровне.

Статьи 11 и 12 Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 г. установлены требования к государствам-участникам обеспечить пограничный контроль и защищенность иммиграционных документов с целями предупреждения и выявления действий по незаконному ввозу мигрантов. Ч. 1 ст. 16 Протокола связывает обязательства государств-участников по пресечению незаконного ввоза мигрантов и их обязательств по иным международно-правовым актам. В рамках борьбы с незаконной перевозкой мигрантов должно быть гарантировано их право на жизнь, запрет пыток, жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, защита от насилия и личная безопасность (части 1, 2, 3 ст. 16). Во внимание принимаются особые потребности таких категорий, как женщины и дети (ч. 4 ст. 16). Ст. 18 Протокола обеспечивается право незаконно ввезенных мигрантов на возвращение в государство гражданства или постоянного местожительства на основе уважения к их личным правам, при содействии государства приема и международных организаций.

Вышеупомянутая Директива ЕС 2011/36/ЕС о предупреждении и противодействии торговле людьми включает обязанность государств-членов ЕС «принимать необходимые меры, гарантирующие оказание помощи и поддержки пострадавшим независимо от их желания сотрудничать при осуществлении расследования, судебного преследования или суда» (ч. 3 ст. 11). К ним Директива относит, по крайней мере: 1) создание уровня жизни, обеспечивающего существование пострадавших, посредством предоставления надлежащего и безопасного жилья и материальной помощи; 2) необходимое медицинское лечение, в том числе, психологическую помощь; 3) консультации и информирование, 4) предоставление услуг устного и письменного перевода этим лицам (ч. 5 ст. 11).

Кроме того, государства-члены ЕС гарантируют доступ жертв торговли людьми «к существующим схемам компенсаций, предоставляемых жертвам умышленных насильственных преступлений». Защите пострадавших детей и их семей уделено особое внимание с целью укрепления общих принципов сотрудничества и установления перечня процессуальных моментов расследования подобных ситуаций (статьи 13–15 Директивы 2011/36/ЕС). Здесь предусмотрено принятие долгосрочных решений и содействие психологическому и социальному восстановлению потерпевших лиц⁷⁸².

Подводя итог вышеизложенному, можно сформулировать следующие выводы:

- Термин «незаконная миграция» используется в региональных международных договорах, принятых в рамках СНГ и ЕАЭС и вторичном праве ЕС, а также в национальном миграционном законодательстве государств приема. Под этим термином понимается въезд, пребывание или выезд иностранного гражданина или лица без гражданства, произведенные с нарушением действующего законодательства принимающей стороны. Незаконная миграция, являясь одним из глобальных международных вызовов, требует особых форм сотрудничества межгосударственного сообщества. Принятием универсальной Конвенции против транснациональной организованной преступности 2000 г. и двух Протоколов к ней, а также совместными мерами государств-участников (координация, оперативное сотрудничество, обмен информацией, криминализация отдельных составов деяний в национальном уголовном законодательстве) было положено начало формированию современного международно-правового механизма противодействия организации незаконной миграции.

- Государства-члены ЕС сегодня предпринимают попытки решить проблему незаконной миграции с помощью строгого разделения заявивших о своем статусе беженцев и лиц, ищущих убежище, и иных категорий мигрантов, а также посредством достижения политических договоренностей с третьими странами о

⁷⁸² О концептуальных основах деятельности правоохранительных органов государств-членов ЕС по противодействию незаконной миграции и его специфике см.: Лянной В.А. Правовые и организационные основы деятельности правоохранительных органов государств-членов Европейского Союза по противодействию незаконной миграции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2011.

приеме выдворяемых с территории ЕС лиц, которые не могут быть возвращены в государства происхождения. Региональный механизм предупреждения незаконной миграции, действующий в рамках СНГ, предусматривает систему учета нарушителей миграционного законодательства государств-участников, запрет их повторного въезда и обеспечение реадмиссии незаконных мигрантов. Соглашением о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств 2010 г., в котором сегодня участвуют Россия, Беларусь, Казахстан и Киргизия в рамках ЕАЭС, были установлены общие принципы и формы пресечения незаконной трудовой миграции из третьих стран.

- Незаконная миграция зачастую сопровождается такими организованными преступными деяниями как торговля людьми, их незаконный ввоз на территорию иностранного государства и принудительный труд. Особенной уязвимостью обладают трудящиеся-мигранты, женщины и дети, в связи с чем эти категории подлежат отдельной международно-правовой защите в качестве жертв таких преступных деяний. В универсальном международном праве определены как составы деяний, связанные с организацией незаконной миграции, так и самостоятельный комплексный состав преступления торговли людьми, совместно с обязательствами государств-участников Конвенции 2000 г. и Протоколов к ней по их криминализации в национальном законодательстве. Современным дополнением универсального международно-правового механизма предупреждения торговли людьми выступает содержание Протокола 2014 г. к Конвенции МОТ № 29 о принудительном труде, где особо оговаривается право на защиту трудящихся-мигрантов, обладающих данным правовым статусом в государстве приема либо не имеющим его.

- Во вторичном праве ЕС уделяется большое внимание защите жертв торговли людьми вплоть до предоставления вида на жительство, если у этих лиц нет иного выхода, кроме как подчиниться совершаемым в отношении их злоупотреблениям. Соглашением о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г. предусмотрена, в том числе, гармонизация национального законодательства в сфере ответственности организаторов незаконной

миграции и самих мигрантов. Уголовный кодекс Российской Федерации содержит составы таких преступлений, как организация незаконной миграции, торговля людьми и использование рабского труда. К настоящему моменту усилены уголовно-правовые санкции за эти деяния и подробно определены субъекты и составы административных правонарушений, связанных с незаконной миграцией и незаконным трудоустройством (гл. 18 КоАП РФ).

- К беженцам и лицам, ищущим убежище, вследствие их особого международно-правового статуса, не могут быть применены общие административные меры, установленные государством приема по отношению к незаконно въехавшим и пребывающим иностранным гражданам. В российское миграционное законодательство следует включить термин «недокументированный вынужденный мигрант», которым обозначается лицо, которое въехало и/или пребывает на ее территории без действительных идентификационных или проездных документов, добровольно обратившееся в территориальные органы ГУВМ МВД России или пункты иммиграционного контроля на ее границах с ходатайством о признании соответствующего правового статуса. Региональные международные договоры государств–участников СНГ и вторичное право ЕС исключают беженцев и лиц, ищущих убежище, из-под действия таких административных мер, и содержат отсылку к универсальным международно-правовым механизмам их защиты.

- Наиболее распространенным в мире типом миграции являются международные трудовые передвижения, что обуславливает риски организации незаконной занятости иностранных работников перевозчиками и недобросовестными работодателями. Правовой механизм контроля со стороны государства приема должен включать как применение специальных международно-правовых принципов равенства труда и обращения и недискриминации, так и нормы его трудового законодательства, гарантирующие предупреждение эксплуатации работодателями трудящихся-мигрантов.

3.2. Международно-правовой механизм реадмиссии и вопросы реализации основных прав и свобод человека при возвращении иностранных граждан в государства происхождения (с учетом опыта Российской Федерации)

Как указывают российские ученые-правоведы, «содержание международных договоров о реадмиссии составляют взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран или лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию одной договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории другой договаривающейся стороны»⁷⁸³. Рeadмиссия всегда связана с взаимными действиями заинтересованных государств и не может быть осуществлена в одностороннем порядке. Изначально реадмиссия выступает правомерным средством международного контроля над миграцией и осуществляется с целью ее упорядочения посредством обязанности обратного приема государством собственных граждан и иностранных граждан либо апатридов, осуществивших незаконный выезд с его территории. С другой стороны, мы считаем необходимым рассматривать реадмиссию не только как самостоятельный международно-правовой институт, а как механизм специального международно-правового регулирования статуса лиц, которые подлежат возвращению в страны происхождения или транзита. Рeadмиссия в этом контексте подразумевает установление особых процедур и принципов обращения с такими лицами и отдельных международных обязательств договаривающихся сторон.

Россия активно использует двусторонние механизмы реадмиссии и заключила по этому поводу соответствующие договоры с государствами, объединенными Шенгенским пространством (Исландия, Норвегия, Швейцария, Португалия, Испания), и отдельными странами СНГ (Киргизия, Армения,

⁷⁸³ Ефремова О.Н., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» [Электронный ресурс]. Доступ из инф.-правовой системе «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

Узбекистан)⁷⁸⁴. Кроме того, как было указано выше, остается в силе Соглашение о реадмиссии между Российской Федерацией и Европейским сообществом 2006 г. Вышеуказанное Соглашение о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г. было подписано с учетом иных международно-правовых обязательств сторон по имеющимся договорам с третьими странами о миграции и въезде-выезде (ст. 6). В Программе сотрудничества государств–участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2009–2011 гг., принятой решением Совета глав государств 10 ноября 2008 г.⁷⁸⁵, содержалась рекомендация завершить в указанном периоде заключение двусторонних соглашений о реадмиссии в рамках СНГ (п. 1.1.3), что было выполнено Российской Федерацией в отношении других стран СНГ. Программа сотрудничества государств–участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 гг.⁷⁸⁶ включила рекомендацию продолжить процесс заключения таких двусторонних соглашений (п. 1.1.2), а также предложить Межпарламентской Ассамблее разработать модельные соглашения «Об организованном наборе граждан для осуществления временной трудовой деятельности на территории СНГ» и «Об информационном взаимодействии в сфере миграции» (п. 1.2.2)⁷⁸⁷. Отдельно установлена рекомендация государствам–участникам продолжить работу по совершенствованию национальных механизмов выдворения, депортации и высылки незаконных мигрантов и взаимодействию их компетентных органов при осуществлении этих действий и идентификации личности иностранных граждан и лиц без гражданства (п. 1.3).

Автор ранее замечал: «Передача российским властям государствами-членами ЕС незаконно выехавших с ее территории иностранных граждан, которые прибыли

⁷⁸⁴ Указанные двусторонние договоры отдельно приводятся автором в списке международно-правовых актов двустороннего уровня с участием Российской Федерации (с. 513–516).

⁷⁸⁵ Текст Программы сотрудничества государств–участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2009–2011 гг. приводится по: URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20239> (дата обращения: 10.11.2017).

⁷⁸⁶ Текст Программы сотрудничества государств–участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 гг., принятой решением Совета глав государств от 10 октября 2014 г., приводится по: URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=4992> (дата обращения: 10.11.2017).

⁷⁸⁷ Модельные соглашения об организованном наборе граждан для осуществления временной трудовой деятельности на территории СНГ и об информационном взаимодействии в сфере миграции приняты Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ от 27 ноября 2015 г. № 43-5: Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ. 2016. № 64, ч. 1.

туда из других стран СНГ, предполагает заключение Россией двусторонних договоров о реадмиссии со странами происхождения таких лиц. К настоящему моменту многосторонний договор СНГ по поводу осуществления реадмиссии в рамках единого безвизового пространства отсутствует. Процедура реадмиссии будет эффективной, если все государства, по территории которых проходило передвижение иностранных граждан, ей подвергшихся, будут иметь соответствующие международные договоры, согласно которым эти лица в итоге были возвращены в страну, из которой они первоначально выехали»⁷⁸⁸. В вышеприведенной ст. 5 Соглашения о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г. такие условия не учитываются, обязанности государств-участников ограничены общим требованием возврата незаконных мигрантов в страну выезда. С целью международно-правовой регламентации действий принимающих государств и упрочения практики реадмиссии на региональном уровне Л.В.Андриченко предлагает «установить четкие, прозрачные и справедливые правила в отношении возвращения, выдворения, использования принудительных мер, временного задержания и повторного въезда лиц, незаконно находящихся в странах-участницах договора»⁷⁸⁹. Помимо этого, она считает необходимым ввести в проект договора СНГ о реадмиссии минимальные стандарты обращения с незаконными мигрантами и поощрять их добровольное возвращение в государства происхождения, справедливо указывая, что установление безвизового режима не является препятствием для подготовки такого договора⁷⁹⁰.

Модельное соглашение по реадмиссии, принятое Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ от 23 ноября 2012 г. № 38-12⁷⁹¹, содержит отдельно обозначенный порядок реадмиссии граждан

⁷⁸⁸ Ястребова А.Ю. Международно-правовой механизм реадмиссии и применение универсальных стандартов прав человека по отношению к иностранным гражданам (с учетом опыта РФ) // Ученые записки Казанского университета. Т. 158. Серия «Гуманитарные науки». Кн. 2. 2016. С. 626.

⁷⁸⁹ Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права. 2010. № 3. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁷⁹⁰ Там же.

⁷⁹¹ Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ. 2012. № 56.

сторон Соглашения (ст. 4) и граждан третьих стран и лиц без гражданства (ст. 5). Особые права вынужденных мигрантов косвенно указаны в ч. 6 ст. 9 Модельного соглашения, где запрещен транзит возвращаемого лица в третье государство по причинам того, что оно может подвергнуться там применению пыток, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию, смертной казни либо преследованию по признаку расы, религиозной или национальной принадлежности, социально-этнического происхождения или по политическим убеждениям.

По нашему мнению, принятие общего регионального договора о реадмиссии могло бы укрепить информационную базу по миграции в рамках СНГ и систему отслеживания незаконного въезда и пребывания мигрантов. Нужно также установить определенные международно-правовые основы обращения с лицами, подвергающимися реадмиссии, и порядок подачи последними ходатайством о возвращении в страну гражданства или признании иного правового статуса (беженца или лица, заявляющего о временном убежище) властям принимающей стороны.

И.В.Плюгина, обращая внимание на условия безвизового сотрудничества государств СНГ, отмечает, что если гражданин такого государства будет передан России в порядке реадмиссии, то невозможным станет принудительное выдворение его на родину, так как на территории Российской Федерации он пребывает на законном основании⁷⁹². Данный автор также указывает, что, согласно содержанию Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г., находящийся на территории государств-участников иностранный гражданин может быть выдворен лишь во исполнение законно принятого решения и имеет право на представление своих доводов против выдворения⁷⁹³.

Представляется, что положение о законных основаниях для выдворения должно стать универсальным международно-правовым обязательством для

⁷⁹² Плюгина И.В. Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2010. № 4. Доступ из инф.-правовой системе «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

⁷⁹³ Там же.

любого государства в отношении к иностранным гражданам и апатридов. Таковую норму, запрещающую коллективную высылку иностранцев, включает ст. 3 Протокола № 4 1963 г. к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ETS № 046)⁷⁹⁴. Решение государства приема (транзита) и государства гражданства о применении реадмиссии, принятое совместно в каждом конкретном случае в соответствии с содержанием действующего международного договора, считается достаточным для исполнения акта реадмиссии. Ее правомерность в процедурном смысле не вызывает сомнений. На наш взгляд, важно то, является ли данный иностранный гражданин или апатрид без гражданства лицом, подпадающим под действие договора о реадмиссии, или обращается за приобретением такого правового статуса, который выступает самостоятельным предметом международно-правового регулирования. При этом следует учитывать реальные факты обращения с такими лицами при пересечении ими международных границ, когда идентификация осуществляется пограничными и иммиграционными властями государства въезда. Как уже было указано выше, потенциальные беженцы при определенных обстоятельствах могут въехать без надлежащих документов или по основаниям, не соответствующим истинным целям въезда (туризм или частные поездки). Необходимо решать вопрос о причинах и целях въезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства уже в момент пересечения ими международных границ.

Еще в 2008 г. эксперты Фонда Стефана Батории, проводившие мониторинг обращения с въезжающими в ЕС иностранными гражданами из третьих стран, отмечали такие формы дискриминационного обращения пограничных и иммиграционных служб на его внешних границах, как длительное ожидание проверки документов и пропуска, неуважительное или унижающее личное отношение и тщательный, но не требуемый законодательством и обстоятельствами, досмотр частной собственности (багажа, ручной клади). В то же время персонал, задействованный на внешних границах ЕС, показал слабое

⁷⁹⁴ Бюллетень международных договоров. 1998. № 7, июль. Подробно о содержании Протокола № 4 к ЕКПЧ см.: Ястребова А.Ю. Право на свободу передвижения и его обеспечение в свете Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2010. № 2 (6). С. 17–22.

знание «недискриминационных основ обращения, заложенных Европейской Конвенцией прав человека» и предоставил «недостаточно информации о различных правилах пересечения границ гражданами и негражданами ЕС»⁷⁹⁵.

Согласно устоявшейся практике, право лица на безвизовое передвижение в пределах СНГ не может отменить взаимный миграционный учет иностранных граждан и требование заполнить миграционные карты при въезде в государства-участники. Нахождение безвизово въехавших мигрантов на территории Российской Федерации после проведения реадмиссии не должно признаваться законным, если официально заявленная цель их первоначального въезда была связана с пребыванием здесь для реализации трудоустройства, воссоединения семьи, получения образования и т.д. Исключением является правомерный транзит иностранных граждан или апатридов через территорию государств-участников договоров о реадмиссии, если они осуществляют проезд в иные страны⁷⁹⁶. Вышеуказанные цели въезда на территорию Российской Федерации могут быть указаны мигрантами обманно, даже если они подтверждены соответствующими документами. Налицо сокрытие истинных целей миграции, которыми выступают использование территории России в качестве транзитного коридора и незаконный выезд через него в сопредельные государства. Этим обусловлено применение в отношении таких иностранных граждан и апатридов института реадмиссии.

В ч. 2 ст. 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ установлена возможность запретить въезд в Россию иностранным гражданам, сообщившим заведомо ложные сведения о себе или о цели пребывания. Ст. 25.10 указанного закона предусматривает принятие рядом органов исполнительной

⁷⁹⁵ Kindler M., Matejko E. Gateways to Europe: Checkpoints on the EU external land border: Monitoring report. Warsaw: Fundacja im Stefana Batorego Foundation, 2008. P. VIII.

⁷⁹⁶ Такая норма содержится, к примеру, в Соглашении о реадмиссии между Венгрией и Польшей 1995 г. (ч. 3 ст. 3 и ст. 4). Согласно ей, запрашиваемая сторона должна принимать в порядке реадмиссии иностранных граждан, законно въехавших на ее территорию, за исключением тех, кто использовал транзитную визу. Соглашение о реадмиссии между Правительствами Российской Федерации и Королевства Норвегии 2007 г. исключает реадмиссию иностранцев или апатридов в Российскую Федерацию, если лицо находилось в транзитной зоне международного аэропорта на территории России до выезда (п. а) ст. 3): Бюллетень международных договоров. 2009. № 4, апрель.

власти решения о неразрешении въезда (ч. 3)⁷⁹⁷ или нежелательном пребывании (проживании) в России (ч. 4)⁷⁹⁸ в отношении таких иностранных граждан и апатридов. Эти лица обязаны выехать с ее территории. Подобные миграции выступают угрозой безопасности принимающего государства, и визовый или безвизовый порядок их осуществления значения не имеет. В случае, если иностранные граждане или апатриды не выехали в установленный срок за пределы Российской Федерации, к ним применяется депортация. Согласно ст. 6 Соглашения о взаимных безвизовых поездках граждан 2000 г.⁷⁹⁹, граждане государств-участников, которые нарушили правила пребывания в стране приема, несут ответственность в соответствии с ее национальным законодательством.

Ч. 2 ст. 27 Федерального закона № 114-ФЗ прямо запрещает въезд иностранных граждан и лиц без гражданства, которые были выдворены, депортированы либо подверглись реадмиссии в другую страну по международному договору Российской Федерации, действующий в течение 5 лет с момента применения этих административных мер. Если такие меры применялись неоднократно (два и более раза), то этим лицам запрещен въезд в Россию в течение 10 лет (п. 2.1 ст. 27)⁸⁰⁰.

Таким образом, достаточно жесткие санкции налагаются российским законодателем на незаконных мигрантов, которые подпадают под действие международных договоров о возврате и обратном приеме иностранных граждан и апатридов. Представляется, что будущий многосторонний договор СНГ о реадмиссии должен, в том числе, включать процедуру передачи граждан государств-участников друг другу с учетом обстоятельств и целей, заявленных ими при въезде на территорию государств-участников.

При общем количестве въехавших в Россию иностранных граждан, число которых составило 16 290 031 человек, в 2016 г. было направлено 229 013

⁷⁹⁷ Ч. 3 ст. 25.10 действует в ред. от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ: СЗ РФ. 29 июля 2013. № 30 (ч. I), ст. 4057.

⁷⁹⁸ Ч. 4 ст. 25.10 действует в ред. от 30 декабря 2015 г. № 438-ФЗ: Там же. 4 янв. 2016. № 1 (ч. I), ст. 58.

⁷⁹⁹ Бюллетень международных договоров. 2003. № 11, ноябрь. Соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан 2000 г. вступило в силу 7 июня 2002 г., его участниками являются Российская Федерация, Казахстан, Беларусь, Киргизия и Таджикистан.

⁸⁰⁰ Ч. 2 и п. 2.1 ст. 27 указанного закона действует в ред. от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ: СЗ РФ. 29 июля 2013. № 30 (ч. I), ст. 4057.

представлений о закрытии въезда на ее территорию, 60 042 человека были выдворены и депортированы, выявлено 1 555 511 административных нарушений миграционного законодательства⁸⁰¹. Запрет въезда представляется весьма эффективной мерой предупреждения повторных нарушений правил въезда и законного пребывания мигрантов.

Региональное международно-правовое регулирование в рамках ЕС также включает институт реадмиссии. Вышеуказанная Директива 2008/115/ЕС об общих стандартах и процедурах государств-членов по вопросам возвращения незаконно пребывающих иностранных граждан имеет целью инициирование ЕС общих соглашений о реадмиссии и двусторонних договоров государств-членов с третьими странами по тому же предмету (п. 7).

Со своей стороны, эксперты МОМ отмечают как общие недостатки международно-правового регулирования реадмиссии следующее:

- транзитные государства должны заключить международные договоры со странами происхождения иностранцев, подлежащих реадмиссии. Иначе государства будут не готовы к возвращению этих граждан;
- часто затруднена идентификация лиц, которых государство обязано принять по договору о реадмиссии;
- распространение договоров о реадмиссии уменьшает желание государств происхождения идентифицировать и принимать своих граждан без формального соглашения;
- отдельные нормы, включенные в такие договоры, могут быть малоэффективными в отличие от ранее заложенных принципов сотрудничества заинтересованных сторон⁸⁰².

На наш взгляд, одной из целей международно-правового регулирования выступает придание цивилизованного характера различным видам миграции и установление ее законных оснований для нормального въезда и пребывания

⁸⁰¹ Статистические данные приводятся по официальному сайту Главного управления по вопросам миграции МВД России: URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9359228/> (дата обращения: 10.11.2017).

⁸⁰² Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков. Т. 1: Опыт избранных стран по вопросам реадмиссии и возвращения. М.: МОМ; ФМС, 2009. С. 24.

иностранных граждан. Обязанность государства гражданства по обратному приему собственных граждан закреплена в международном и в конституционном праве и реализуется даже в случае отсутствия договора о реадмиссии. Правовой механизм реадмиссии еще раз подтверждает ее существование. Указанная обязанность также проявляется в двусторонних договорах государств о двойном гражданстве, об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, о выдаче и экстрадиции и т.д. При реадмиссии речь идет об обратном приеме не только собственных граждан, но и транзитных мигрантов, в отношении которых государствами определен особый международно-правовой статус лиц, подвергающихся этой процедуре. Поэтому реализация международных договоров о реадмиссии дополнительно ставит перед государствами-участниками вопросы идентификации иностранных граждан и апатридов с тем, чтобы передать их государству происхождения.

Эксперты МОМ поднимают также вопрос о соотношении содержания договоров о реадмиссии с нормами общего международного права. Право государства выдворять индивидов, не являющихся его гражданами, с учетом ограничений, требуемых с точки зрения прав человека (запрет высылки в страну, где им грозит опасность), представляет собой, по их мнению, его суверенное полномочие в части регулирования миграции, и одновременно обязательство государства принять обратно своих граждан не связано с наличием договоров о реадмиссии⁸⁰³. По нашему убеждению, незаконная миграция в любой форме, за исключением особых обстоятельств въезда беженцев и лиц, ищущих убежище, опасна для осуществляющих ее лиц тем, что рассматривается принимающим государством как правонарушение.

Даже при условии беспрепятственного возвращения незаконных мигрантов в государство происхождения последствия таких правонарушений приводят к административному запрету повторного въезда и занесению нежелательных иностранцев в информационные базы данных, действующие на национальном и/или региональном уровне. С точки зрения международного права этот запрет

⁸⁰³ Там же.

является проявлением суверенитета государства, связанного с его национальной безопасностью.

Г.С.Хван, придерживаясь классического позитивистского подхода к правам человека, замечает, что «непосредственная защита прав человека все же остается внутригосударственным делом, так как только государство с помощью норм национального права и внутренних механизмов и процедур может предоставить своим гражданам всю полноту принадлежащих им прав»⁸⁰⁴. Беря за основу свои международные обязательства в области прав человека, государство приема обеспечивает их реализацию также для иностранных граждан и апатридов.

Современные доктрины защиты прав и свобод человека расширяют классическое толкование основ государственного суверенитета. Е.Г.Зинков, изучая эволюцию теории права, указывает, что в сферу публично-властных отношений сегодня вводится принцип правового равенства, предусматривающий правосубъектность индивида в качестве носителя прав и свобод человека⁸⁰⁵. Представляется, что в большей степени это мнение применимо к естественным, неотъемлемым правам человека. Признавая за последними признак экстерриториальности, Ю.В.Куракина отмечает, что они существуют независимо от признания и закрепления государством и не привязаны к его территории, индивид объективно является их обладателем⁸⁰⁶. С этой точки зрения лицо, которому воспрещен въезд на территорию какого-либо государства или группы государств, оставляет за собой право выезда в другие страны.

Автор ранее указывал: «Конституционно-правовой подход, основанный на толковании понятия свободы передвижения внутри страны, неприменим в случае пересечения индивидом международных границ. Здесь действует абсолютный суверенитет принимающего государства, которое само решает вопрос о

⁸⁰⁴ Хван Г.С. Права человека в современном мире // Ученые записки, 2007 / Дип. академия МИД России, Ин-т актуальных междунар. проблем. М., 2007. С. 40.

⁸⁰⁵ Зинков Е.Г. «Человек» в конституционно-правовом пространстве Российской Федерации // Конституционно-правовая стратегия и обеспечение устойчивого развития: мировой и отечественный опыт: сб. науч. ст. / под ред. И.А.Умновой. М.: РАП, 2012. С. 88.

⁸⁰⁶ Куракина Ю.В. Права человека и права гражданина: к вопросу об экстерриториальности явлений // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы межвуз. науч. конф. памяти Ф.М.Рудинского. М., 2012. С. 120.

возможности допуска иностранных граждан или апатридов на свою территорию. Поэтому термин «свобода передвижения» в международном праве, исходя из преобладания суверенитета государства в отношении правил приема иностранных граждан и лиц без гражданства на своей территории, следует заменить дефиницией «право на миграцию»⁸⁰⁷.

Е.С.Смирнова, обращаясь к основам правового статуса иностранцев, замечает, что «большинство прав мигрантов определено на национальном уровне. Международные нормы только регулируют отношения между государствами и не относятся непосредственно к индивидууму, однако своего рода формой закона между нациями может служить то, что каждое государство вправе потребовать, чтобы права его граждан за рубежом уважались»⁸⁰⁸. Данный автор также указывает, что реализация прав человека применительно к иностранцам достигает на современном уровне интеграции государств максимальной степени⁸⁰⁹.

По нашему мнению, осуществление приема государством собственных граждан реализуется проще, чем защита их прав в принимающей стране. В связи с этим, международные договоры о реадмиссии более распространены, чем, например, двусторонние соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов или о приеме соотечественников. Применение реадмиссии предполагает ускоренное решение пресечь незаконную миграцию на территории государств; при этом перед участниками не ставится такая глобальная цель, как предупреждение незаконных межгосударственных передвижений индивидов или осуществление превентивных мер.

Рeadмиссия имеет целью правовое оформление удобного для стран приема и быстрого по времени возвращения незаконных мигрантов в государства происхождения (гражданства либо постоянного проживания) или транзитные страны. Волеизъявление индивидов в правоотношениях договаривающихся сторон не принимается во внимание. Для лиц, подвергающихся реадмиссии, как

⁸⁰⁷ Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М., 2014. С. 390.

⁸⁰⁸ Смирнова Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. 2-е изд., доп. Тверь, 2012. С. 472.

⁸⁰⁹ Там же. С. 494.

правило, предусматриваются только общие гарантии реализации естественных прав и свобод. Право человека свободно возвращаться в собственное государство, установленное ч. 4 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., здесь не учитывается, так как предметом договоров о реадмиссии является принудительный и контролируемый государствами-участниками возврат лиц.

По мнению экспертов МОМ, «международная практика не выделяет реадмиссию как самостоятельный правовой институт и, соответственно, в актах национальных законодательств иностранных государств реадмиссия не урегулирована, оставаясь исключительно категорией международного права. С точки зрения международной практики реадмиссия представляет собой определенный технический механизм, используемый при реализации решения о принудительном удалении иностранного гражданина или лица без гражданства с территории государства»⁸¹⁰. О.С.Кажаева, напротив, оценивает реадмиссию как входящий в «сложный межотраслевой комплекс международно-правового регулирования миграции» институт, который «ставит вопросы... соотношения прав человека и обязанности государств принять назад собственных граждан»⁸¹¹.

Представляется, что реадмиссия, прежде всего, является международно-правовым механизмом принудительного возврата иностранных граждан и апатридов в государства происхождения (транзита), который включает соответствующие двусторонние договоры заинтересованных сторон. Что касается вопросов реализации особого международно-правового статуса беженцев и лиц, ищущих убежище, и универсальных стандартов прав человека, то эти институты используются в договорах о реадмиссии в том смысле, в каком они исключают ее применение или вводят определенный порядок ее осуществления. Поэтому рассматривать реадмиссию в контексте комплексного общего международно-правового механизма регулирования миграции представляется нелогичным.

⁸¹⁰ Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков. Т. 2.: Практика реализации соглашений о реадмиссии в Российской Федерации. М.: МОМ; ФМС, 2009. С. 69.

⁸¹¹ Кажаева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2014. С. 20.

Данный самостоятельно функционирующий механизм регулирования к настоящему моменту ограничен порядком обращения государств с лицами, подвергающимися реадмиссии, и основными формами международного сотрудничества по этому поводу и нуждается, как было указано выше, в региональной кодификации. И, тем не менее, наличие определенных элементов, формирующих особый международно-правовой механизм регулирования миграции, таких, как международные двусторонние договоры, специальные принципы осуществления реадмиссии, а также дополняющие их формы имплементации международных обязательств государств-участников по реадмиссии в национальном законодательстве, не вызывает сомнений.

В российской правовой системе принудительное возвращение иностранных граждан или лиц без гражданства может осуществляться в форме реадмиссии по действующим международным договорам Российской Федерации, административного выдворения или депортации. Административное выдворение производится только при наличии соответствующего судебного решения, является видом административного наказания по КоАП РФ (ст. 18.8) и подлежит обжалованию. Эта процедура может осуществляться в виде контролируемого самостоятельного выезда лица либо его принудительного перемещения за пределы Российской Федерации в страну гражданства или постоянного проживания. Депортация, как и реадмиссия, не является мерой наказания и реализуется ГУВМ МВД России и его территориальными органами при наличии решения о нежелательности пребывания и в случае несоблюдения лицом требования покинуть территорию Российской Федерации в связи с утратой или прекращением законных оснований для его пребывания. Депортация производится в государство гражданства или постоянного проживания такого лица.

Принудительное возвращение позволяет отправлять незаконных мигрантов не только в государство происхождения, но и в те страны, с территории которых они осуществили въезд в Российскую Федерацию. Специального требования покинуть ее пределы этим лицам не предъявляется. Основанием проведения

реадмиссии выступает запрос (ходатайство), который адресован одной стороной договора другой, с проверкой его правомерности получившим его государством, и принятие ГУВМ МВД России решения, с которым должно быть ознакомлено лицо. Помещение иностранных граждан и апатридов, подлежащих реадмиссии либо депортации, в специальные учреждения, предназначенные для их содержания до исполнения таких решений, возложено на территориальные органы ГУВМ МВД. Оно осуществляется только по решению суда посредством подачи и рассмотрения по существу административного искового заявления, что закреплено статьями 266–269 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ⁸¹².

Широко известным примером принудительного возвращения нежелательных иностранцев стала деятельность иммиграционных властей Италии по выдворению с острова Лампедуза граждан Ливии, прибывших на него морским путем в 2011 г. Военные действия при масштабной гражданской войне и миротворческая операция ООН, проводимая силами НАТО в Ливии, уже тогда усилили вынужденную миграцию из этой североафриканской страны⁸¹³. В соответствии с содержанием вышеуказанной Директивы 2008/115/ЕС, беженцы и лица, ищущие убежище, должны автоматически исключаться из-под действия договоров о реадмиссии и не подвергаться иным формам принудительного возврата в государство происхождения (пункты 9 и 23 ст. 1 и ч. 5 ст. 11).

Власти Италии при осуществлении депортации ссылались на действие подписанного в Бенгази двустороннего Договора между Ливией и Италией о дружбе, сотрудничестве и взаимодействии от 30 августа 2008 г., включающего применение мер предупреждения незаконной миграции и возврат мигрантов в государство происхождения. Итальянские военно-морские подразделения возвращали ливийских мигрантов принудительно, невзирая на заявления об

⁸¹² СЗ РФ. 9 марта 2015. № 10, ст. 1391.

⁸¹³ См., например: Италия возвращает на родину нелегалов с острова Лампедуза. URL: <http://www.izvestia.ru/news/487969> (дата обращения: 25.05.2016).

опасности возвращения, и, забрав идентификационные документы, передали этих лиц ливийским властям⁸¹⁴.

Итальянский ученый-правовед У.Наззаро, комментируя эту ситуацию, указывает, что реализации ливийско-итальянского договора 2008 г. препятствовали, как минимум: запрет выдачи либо высылки беженцев (ч. 1 ст. 33 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев); бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания (ст. 3 ЕКПЧ); коллективной высылки иностранных граждан (ст. 4 Протокола № 4 к ЕКПЧ) и право индивида на эффективное средство правовой защиты (ст. 13 ЕКПЧ)⁸¹⁵. Италия участвует во всех вышеперечисленных международных договорах. У.Наззаро отмечает, что принятое Европейским Судом по правам человека решение по этому делу от 23 февраля 2012 г. подтвердило их приоритет и обязательность применения⁸¹⁶.

Изучая решения ЕСПЧ по делам о высылке иностранных граждан, Е.М.Переплеснина подтверждает, что при разрешении дел о нарушениях миграционного законодательства российские судьи должны «исходить из действительной необходимости применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства установленной меры ответственности, а также из ее соразмерности целям миграционного законодательства с тем, чтобы обеспечить достижение справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства»⁸¹⁷. Это предполагает глубокое понимание судьей гражданских прав человека, «защищаемых в соответствии с международными правовыми стандартами»⁸¹⁸. Н.В.Варламова, в свою очередь, принимает во внимание содержание ст. 1 ЕКПЧ, предусматривающей обязанность государств-участников обеспечить содержащиеся в этом договоре права и

⁸¹⁴ См.: Европа раздуливает новое нашествие // Новая газета. 2015. 24 апр. (№ 43).

⁸¹⁵ Nazzaro U. Democratic Systems and migrations: the E.U. and Italian policy against the migrants // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Италии: материалы V междунар. науч.-практ. конф. РАП, проведенной совместно с Об-вом рос.-итал. дружбы им. М.Горького. (Неаполь, 30–31 января 2012 г.) М.: РАП, 2012. С. 93–94. Конкретные нормы указанных международно-правовых актов приведены диссертантом. – А.Я. Автор данной публикации упоминает в общей форме существующие в этих актах запреты.

⁸¹⁶ Там же.

⁸¹⁷ Переплеснина Е.М. Применение общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, решений Европейского суда по правам человека судами общей юрисдикции и мировыми судьями // Российское правосудие. 2011. № 3 (59). С. 20.

⁸¹⁸ Там же.

свободы каждому индивиду, который находится под их юрисдикцией. Данный автор указывает, что государство-участник принимает на себя эту обязанность по отношению к каждому лицу вне зависимости от его гражданства или статуса, не только к своим гражданам и гражданам иных государств-участников, но также и к гражданам государств, не являющихся сторонами Конвенции, и апатридам⁸¹⁹.

Представляется, что такие правовые институты принудительного возвращения, какими выступают реадмиссия, выдворение и депортация иностранных граждан и апатридов в страны происхождения или транзита, не могут быть рассмотрены как эффективные средства в сфере предупреждения незаконной миграции. Они направлены исключительно на обеспечение безопасности принимающего государства и прекращение незаконного пребывания на его территории мигрантов. Кроме того, действуют международно-правовые основы, запрещающие автоматическое возвращение иностранных граждан или апатридов в принципе, к которым, например, относится принцип единства/воссоединения семей или опасение преследования лица в стране происхождения. Наличие определенных оснований должно отменять возможность принудительного возвращения, так как государству приема, на территории которого лицо находится, необходимо применять в его отношении особую международно-правовую защиту. Поэтому мы полностью согласны с вышеприведенным мнением Л.В.Андриченко о том, что иностранные граждане и лица без гражданства, подвергающиеся процедуре реадмиссии, должны иметь определенные гарантии должного обращения в местах их содержания. Помимо этого, они должны быть также допущены к административным и судебным способам обжалования процедуры реадмиссии по тем обстоятельствам, которые исключают ее в принципе.

Иммиграционные власти государства, которые осуществляют возвращение и отвечают за реализацию договоров реадмиссии, не призваны одновременно контролировать соблюдение основных прав и свобод человека в отношении лиц,

⁸¹⁹ Варламова Н.В. Права человека и права гражданина // Народовластие и права человека: материалы IV междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 19–22 ноября 2011 г.): сб. ст. /под ред. Н.В.Витрука, Л.А.Нудненко. М.: РАП, 2012. С. 350.

ей подвергающихся. Их функции сведены к выполнению процедуры возвращения, выявлению и идентификации иностранных граждан и апатридов, подлежащих ему. Как уже отмечалось выше, особенное внимание и защита должны быть оказаны такой категории, как недокументированные вынужденные мигранты. Приведенная практика государств-членов ЕС по обращению с незаконно пребывающими иностранными гражданами говорит о имеющем место пренебрежении властей приемом ходатайств об убежище и опасениями мигрантов по поводу возвращения в государство происхождения. Государства-члены ЕС сегодня активно инициируют договоры о реадмиссии с третьими странами. Это подтверждается указанной выше позицией специального саммита Европейского Совета, состоявшегося в апреле 2015 г., где было предложено заключать такие договоры как на уровне отдельных государств-членов, так и на уровне ЕС в целом.

Кроме использования международно-правового механизма реадмиссии, государства в одностороннем порядке применяют такой национально-правовой институт, как депортация нежелательных иностранных граждан и апатридов. К нему зачастую прибегают страны Балтии в отношении постоянно проживающих на их территории российских граждан, ставших по тем или иным причинам нежелательными для пребывания. Имеет место принудительная депортация по формальному основанию непродления их вида на жительство иммиграционными ведомствами. Так, следует отметить дело семьи Сливенко v Латвия, рассмотренное Европейским Судом по правам человека в 2003 г.⁸²⁰, где последний усмотрел нарушение ст. 8 Европейской конвенции о правах и основных свободах человека 1950 г., квалифицируемое как вмешательство в частную жизнь. Татьяна и Карина Сливенко подлежали депортации из государства, с которым у них сложились прочные личные, социальные и экономические связи, которые, как известно, выступают составной частью личной

⁸²⁰ Slivenko v. Latvia, N 48321/99, 9 October 2003. URL: <http://eudocitizenship.eu/caselawDB/docs/ECHR%20Slivenko%20v.%20Latvia.pdf> (Date of access: 10 November 2017).

жизни каждого индивида⁸²¹. Формальным основанием действий латвийских иммиграционных властей служило то, что отец Татьяны Николай Сливенко, был советским военнослужащим, который вышел в отставку в 1986 г., и поэтому члены его семьи могли стать угрозой для национальной безопасности Латвии.

Иной пример разъединения членов семьи и депортации представлен делом Викуловых v Латвия, рассмотренным Первой секцией ЕСПЧ в 2004 г.⁸²² Бывшему военнослужащему советской армии, российскому гражданину Сергею Викулову МВД Латвии отказало в продлении вида на жительство вместе с женой и сыном, его регистрация по месту проживания была аннулирована. В 2003 г. семья Викуловых была незаконно депортирована из государства постоянного проживания и разлучена при этом с дочерью Яниной, оставшейся в Латвии⁸²³. В обоих случаях Российская Федерация выступала в ЕСПЧ третьей стороной и поддерживала позицию своих граждан, права которых были грубо нарушены другим государством-участником ЕСПЧ.

На наш взгляд, не входящие в уязвимую категорию беженцев или лиц, ищущих убежище, иностранные граждане, которые на постоянной основе проживают за пределами своего государства, нуждаются зачастую в активной консульской защите с его стороны. Государство постоянного проживания должно обеспечивать соблюдение конституционных норм, устанавливающих принципы недискриминации и равного обращения с ними, как с собственными гражданами, в области личных, семейных и социально-экономических прав⁸²⁴. Необходимо также установить, является ли вынесенное в отношении таких лиц административное или судебное решение о нежелательности пребывания законным в контексте указанных норм.

⁸²¹ Жданкин М.В. Судебная защита прав русскоязычного населения, проживающего в государствах Балтии: Совет Европы // Актуальные проблемы международных отношений в начале XXI века: материалы 8-й науч.-практ. конф. молодых ученых. М.: Дип. академия МИД России, 2005. С. 276.

⁸²² *Vikulov and Others v. Latvia*, N 16870/03, 25 March 2004. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/CLIN_2004_03_62_ENG_815399.pdf (Date of access: 10 November 2017).

⁸²³ Подробнее об этом см.: Жданкин М.В. Указ. соч. С. 277–278.

⁸²⁴ Подробнее о конституционно-правовом статусе иностранных граждан и основаниях их выдворения в различных государствах см.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник / отв. ред. Б.А.Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М., 2005.

В то же время нужно отдельно остановиться на современных условиях миграции в государства-члены ЕС, которые позволяют говорить о возможности принудительного возвращения мигрантов в страны происхождения. Выше мы уже отмечали проблемы ближневосточной и африканской миграции в государства, которые имеют выход к Средиземному морю и Атлантике (Греция, Италия, Испания). Значительное количество и условия размещения вынужденных мигрантов приводят к массовым выступлениям и конфликтам с муниципальной властью. Получили распространение столкновения отдельных национальных и этнических группировок внутри центров размещения, как это произошло в августе 2015 г. на стадионе острова Кос (Греция) и в лагере беженцев, находившемся в пригороде Парижа Венсане (Франция). Помимо того, переезд мигрантов из Афганистана, Сирии, Эфиопии, Эритреи, Судана и Ливии на территорию других, более благополучных, по их мнению, государств-членов ЕС (Германия, Австрия, Швеция, Великобритания) не решает проблему легализации их пребывания и вызывает широкие протесты граждан этих государств против их нахождения и последующей интеграции.

Как уже указывалось в подпараграфе 2.2.2, Дублинская Конвенция 1990 г. и последующие регламенты ЕС, а также вторичные акты Шенгенского права возлагают ответственность за проведение процедуры признания беженцем на государство первого убежища. Тем не менее, у выходцев из стран Африки и Ближнего Востока свои планы на обустройство в ЕС, что показывает попытка 3 000 незаконных мигрантов штурмом пересечь в июле 2015 г. подводный тоннель под проливом Ламанш и прибыть в Великобританию, где выше уровень социального обеспечения для лиц, ищущих убежище, и беженцев. Был причинен ущерб ограждению железнодорожного терминала тоннеля в порте Кале (Франция); при штурме систем безопасности пострадали несколько мигрантов. Министерство внутренних дел Великобритании приняло решение об усилении

охраны терминалов тоннеля и применении полицейских сил для того, чтобы предотвратить проникновение мигрантов⁸²⁵.

Представляется, что государства-члены ЕС, где имеют место такие столкновения, вправе применять ст. 2 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. (участниками которой все они являются), где последние обязаны подчиняться законам, распоряжениям и мерам, которые принимаются государством приема для поддержания общественного порядка. Также возможно использование в отношении этих лиц высылки по соображениям обеспечения национальной безопасности либо общественного порядка (ч. 1 ст. 32 Конвенции 1951 г.) с предоставлением им достаточного срока, чтобы получить законное право въехать в другое государство (ч. 3 ст. 32). Беженцы при данных обстоятельствах рассматриваются как угроза безопасности страны, где они пребывают (ч. 2 ст. 33 Конвенции). По нашему мнению, власти Великобритании и Франции должны вынести соответствующие административные решения по результатам совершенных мигрантами правонарушений. В свою очередь, те государства-члены ЕС, на территорию которых они первоначально прибыли, будут на основании этих решений заниматься их высылкой. Если же будет установлено, что мигрантам в государстве происхождения угрожает преследование или опасность жизни или физической неприкосновенности, государство первого убежища должно быть готово подыскать для их переезда (с помощью УВКБ ООН) третью безопасную страну. В этом состоит требование Конвенции о статусе беженцев 1951 г., связанное с сохранением особых прав таких лиц и предусмотренное вышеуказанной ч. 3 ст. 32.

Одновременно стоит сказать о позитивной предупредительной практике ряда европейских стран в области борьбы с незаконной миграцией. Так, в ходе совместного российско-финского семинара по вопросам миграции, состоявшемся в мае 2012 г., зам. министра МВД Финляндии Р.Вильянен представила приоритетный проект миграционной сферы, предусматривающий прежде всего борьбу с теневой

⁸²⁵ Трехтысячная «армия» нелегалов штурмует тоннель под Ламаншем [Электронный ресурс] // Новый день. 2015. 29 июля. URL: <http://newdaynews.ru/inworld/539181.html> (дата обращения: 29.07.2015).

экономикой, который рассчитан на 4 года и имеет бюджет в 80 млн евро⁸²⁶. В Бельгии с 1994 г. действует совместный циркуляр МИД и Министерства труда о предоставлении вида на жительство и разрешений на работу (трудоустройство) иностранным гражданам, ставшим жертвами торговли людьми. В Швеции органом предварительного следствия, согласно содержанию Закона «Об иностранцах» 1989 г. в редакции 2004 г., разрешены ходатайства о выдаче временного вида на жительство для иностранных граждан, являющихся потерпевшими или свидетелями по делам о торговле людьми. Эти лица получают право на медицинскую помощь и материальное содействие на период действия вида на жительство⁸²⁷.

Опыт США, на территории которых находилось к 2012 г, по примерным оценкам, до 8 млн нелегально пребывающих иностранцев, говорил в пользу проведения программ иммиграционной амнистии. Они осуществлялись по таким основаниям, как семейное воссоединение с гражданами США или с лицами, имеющими там постоянный вид на жительство (*green card*), либо запрос работодателя, при соответствии профессии и квалификации работника требованиям Департамента труда. Амнистии подлежали те иностранные граждане, которые находились в США по просроченной въездной визе или же осуществили ранее незаконный въезд и пребывают здесь нелегально. Решение о применении Закона 245/1 об иммиграционной амнистии в строго ограниченное время принималось Конгрессом по представлению Президента США. Процедура амнистии предусматривала уплату денежного штрафа и оплату услуг по дактилоскопии и заполнению форм Службы по иммиграции и натурализации, что способствует пополнению государственного бюджета страны приема⁸²⁸. Так, очередная иммиграционная амнистия была инициирована Президентом США Б.Обамой летом 2013 г. с целью легализации трудовой занятости и уплаты налогов незаконно пребывающими иностранными гражданами.

⁸²⁶ Такие близкие европейцы // Российская миграция. 2012. № 6 (52). С. 13.

⁸²⁷ Особенности предотвращения преступлений, связанных с торговлей людьми: учеб. пособие. 2-е изд. М., 2011. С. 40, 49.

⁸²⁸ Решетников В. Иммиграционная амнистия в США (справка о законодательстве) // Миграция XXI век. 2012. № 6 (15), ноябрь – декабрь. С. 49.

Иммиграционная реформа нынешнего Президента США Д.Трампа, суть которой изложена в его указах, помимо сокращения ежегодной квоты для беженцев до 50 000 человек в 2017 г., предусматривает отмену действовавшей программы безвизового въезда в США и ускорение подготовки системы биометрического контроля отслеживания передвижений лиц, пересекающих американские границы. Оценивая сегодня примерное количество незаконных мигрантов в США в 11 млн человек, администрация Трампа планирует немедленно начать строительство стены на южных границах США с Мексикой и расширение штата пограничного патруля на 5000 сотрудников. Также должны быть усилены меры по быстрой депортации иностранных граждан, решения о которой уже приняты судами США; осуществлено задержание и содержание лиц, незаконно пересекших американские границы, в специальных учреждениях, вплоть до их депортации; ужесточены формы ответственности за нахождение на территории США с просроченной въездной визой и требования к получателям убежища. Иммиграционной службе США было поручено определить те страны, с территории которых идет наибольший приток незаконных мигрантов, и проанализировать с их властями возможности депортации таких лиц (что весьма приближено к позиции ЕС и его государств-членов инициировать двусторонние договоры о реадмиссии)⁸²⁹. Таким образом, можно говорить о целом комплексе мер национально-правового регулирования, имеющего целью максимально сдерживать иммиграцию в США.

Отдельные государства-члены ЕС (Германия, Бельгия, Испания, Греция, Италия, Нидерланды, Великобритания) до начала современного миграционного кризиса также использовали понятие «регуляризация» как упорядочение правового положения пребывающих на их территории незаконных мигрантов и программы по постоянной или однократной, индивидуальной или коллективной регуляризации различных категорий этих лиц⁸³⁰.

⁸²⁹ Border Security and Immigration Enforcement Improvements; Enhancing Public Safety in the Interior of the United States. President Executive Orders, 25 January 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements>; URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-order-enhancing-public-safety-interior-united> (Date of access: 10 November 2017).

⁸³⁰ Подробно об этом см.: Специальные программы легализации иммигрантов: мировой опыт: сб. ст. / под ред. Г.Витковской, А.Рубцовой; МОМ; БДИПЧ ОБСЕ. М., 2006.

Устранение государствами факторов, способствующих незаконной миграции, должно положительно влиять на регуляризацию потока иностранных граждан. Для этого необходимо организовать межгосударственный информационный обмен по легальным рабочим местам, создать систему контроля за поточным производством (строительство, рынки, аграрное хозяйство) и упрочить финансово-налоговый надзор за деятельностью работодателей, использующих труд иностранцев. Принудительное возвращение, предусмотренное договорами о реадмиссии, не может препятствовать вербовке дешевой рабочей силы из слаборазвитых стран и стремлению их граждан выехать за рубеж, в том числе для нелегального трудоустройства. Поэтому международно-правовые способы борьбы с незаконной миграцией должны быть основаны на создании и контроле государствами соответствующих социальных условий, при которых очевидны выгоды законной занятости.

Представляется, что ЕАЭС как перспективное интеграционное объединение государств, в чьем учредительном договоре предусмотрено сотрудничество в сфере трудовой миграции, будет использовать нормативные акты вторичного права для организации законных передвижений своих граждан на общем рынке. Одновременно стоит ожидать новых договоров, связанных с укреплением сотрудничества государств-членов ЕАЭС по предупреждению незаконной трудовой миграции. Наконец, нужно указать на большую значимость такой деятельности заграничных учреждений государств приема и их правоохранительных органов, как предупредительное информирование въезжающих иностранных граждан о рисках, которым они могут подвергаться при незаконной миграции, и комплексе прав и обязанностей, которыми они обладают. Е.М.Павленко справедливо замечает, что «осведомленность каждого человека о своих правах и обязанностях – с одной стороны, важнейший элемент культуры прав человека, но в то же время она может выступать в качестве одной из характеристик индивидуального правового сознания»⁸³¹. Так, знание о существовании и содержании договоров о реадмиссии и об опасностях выдворения для повторного въезда предупреждает использование

⁸³¹ Павленко Е.М. Образование в области прав человека как основа формирования правовой культуры и культуры прав человека в Российской Федерации. М., 2016. С. 41.

мигрантами услуг нелегальных перевозчиков и фальшивых идентификационных документов.

Подводя итоги вышеизложенному, мы приходим к следующим выводам:

- Двусторонние международные договоры о реадмиссии имеют целью обеспечить законный характер всех видов миграции. Они обеспечивают основы сотрудничества государств по возвращению иностранных граждан и апатридов, которые незаконно находятся на территории государства приема, в страну происхождения или транзита. Такие институты, как особый международно-правовой статус беженцев и лиц, ищущих убежище, и универсальные стандарты прав и свобод человека, используются в договорах о реадмиссии в той части, в какой они исключают ее применение или вводят определенный порядок ее проведения. Российская Федерация, являясь стороной двустороннего соглашения с ЕС о реадмиссии 2006 г., заинтересована в заключении соответствующих договоров с государствами происхождения мигрантов в рамках СНГ с тем, чтобы они также обеспечивали обратный прием своих граждан. Российским законодательством предусмотрены также другие правовые институты принудительного возвращения незаконных мигрантов, такие, как депортация и административное выдворение.

- Содержание типовых договоров о реадмиссии не включает ряд специальных гарантий в отношении незаконно пребывающих иностранных граждан и апатридов, возвращаемых в государство происхождения. В указанных договорах также не учитываются основные права и свободы человека, тесно связанные с осуществлением миграции, такие, как право на жизнь и физическую неприкосновенность, единство членов семьи, социальное и медицинское обслуживание, обжалование административных решений государства пребывания, обращение за защитой в международные организации. Применение института реадмиссии предполагает упрощенное решение вопроса о прекращении пребывания незаконных мигрантов посредством их возврата в государство происхождения/транзита. Одновременно применение государством пребывания основных прав человека к иностранным гражданам и апатридам остается

универсальным принципом, который должен быть элементом международно-правового механизма реадмиссии.

- В действии международно-правовых механизмов предупреждения незаконной миграции сочетаются меры по ее пресечению и общепризнанные запреты в области прав человека, применяемые в отношении иностранных граждан и апатридов (коллективная высылка, необоснованное закрытие последующего въезда, ограничение свободы передвижения по территории государства приема). Наличие у лица опасений за свою жизнь или физическую неприкосновенность в государстве происхождения должно отменять принудительное возвращение в принципе. Государствам можно также рекомендовать совершенствование нормативно-правовой основы для проведения иммиграционных амнистий в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, выезд которых невозможен по причинам гуманитарного характера и для которых применим институт дополнительной защиты.

- Опасности незаконной миграции очевидны и по отношению к принимающим государствам, и для индивидов. В этой сфере государствам недостаточно использовать национально-правовые санкции в отношении организаторов незаконной миграции и въезжающих лиц в одностороннем порядке. Совместными мерами предупреждения также могут быть поддержание активного информационного обмена между государствами выезда и приема, гармонизация национального законодательства по обеспечению законной миграции и деятельности правоохранительных органов на региональном уровне и повышение уровня подготовки и правовых знаний потенциальных трудящихся-мигрантов.

Заключение

К настоящему моменту получила широкое распространение научная позиция, основанная на объективности обращения к международно-правовым средствам регулирования миграции вследствие того, что «в современных условиях ни одному государству не под силу в одиночку эффективно контролировать миграционные потоки, затрагивающие его территорию»⁸³². Нужно обратить внимание на тот факт, что любое межгосударственное передвижение индивидов касается как минимум двух субъектов международного права: государства происхождения и государства приема. Суверенитет принимающего государства подразумевает не только возможный отказ во въезде иностранного гражданина или лица без гражданства. Как было показано в данном исследовании, суверенные права государства выражаются в определении процедур признания статуса беженцев и лиц, ищущих убежище, квотировании или других видах регламентации трудовой миграции и формировании специального миграционного законодательства, предназначенного, в том числе, для приема соотечественников, репатриантов или высококвалифицированных иностранных специалистов. В указанных областях суверенные права должны дополняться исполнением международно-правовых обязательств государств по соответствующим универсальным, региональным и двусторонним договорам. Национальное законодательство государств также имеет целью создание условий для обеспечения законной миграции. Наличие трансграничного нелегального перемещения индивидов, которое становится сегодня одной из глобальных мировых угроз, и борьба с ним обусловили создание соответствующих международно-правовых механизмов сотрудничества заинтересованных государств.

Массовый исход вынужденных мигрантов из нестабильных и охваченных военными действиями стран Ближнего Востока и Северной Африки (Сирия, Ирак,

⁸³² Клишас А.А., Киселева Е.В. Глобальный форум по миграции и развитию (Порт-Луи, Маврикий, 19–22 ноября 2012 г.) // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4 (59). С. 43.

Афганистан, Йемен, Ливия) как в пограничные государства, так и на другие континенты определяет необходимость унификации глобальных подходов для его регулирования. В Политической декларации Мальтийского саммита государств-членов ЕС (ноябрь 2015 г.) по созданию Плана действий в сфере миграции с Африканского континента указано, что «особое внимание должно быть уделено стабильности и безопасности, которым сейчас угрожает терроризм, торговля оружием и вооруженные конфликты»⁸³³, что предполагает ограничительные иммиграционные меры ЕС для граждан третьих стран. Наряду с этим, получили свое закрепление определенные новации международно-правовых механизмов регулирования миграции, к примеру, использование института временного убежища в условиях массового исхода вынужденных мигрантов и расширение универсального определения понятия «беженец» на региональном уровне. Так, опыт Российской Федерации, сложившийся в период 2014–2015 гг., говорит о возможности оперативно организовать в условиях нарастающего вооруженного конфликта в соседних государствах (юго-восточные области Украины) прием и оказать временное убежище вынужденным мигрантам. Региональные международно-правовые нормы, выработанные в рамках СНГ, ОАЕ/Африканского Союза и ОАГ указывают на распространение термина «беженец» в отношении дополнительных категорий лиц, которые выезжают из государств, где происходят вооруженные и межнациональные конфликты, массовые и грубые нарушения основных прав и свобод человека. Кроме того, международные договоры и практика латиноамериканских государств предусматривают отдельную регламентацию международно-правовых институтов территориального и дипломатического убежища.

Одновременно представляется необходимым установить единый для принимающих государств порядок предупреждения террористических и военных опасностей, связанных с въездом сомнительных иностранных граждан и идентификации их личности, а также с укреплением межгосударственной

⁸³³ Political Declaration. Valetta summit on Migration, 11–12 November 2015. URL: [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/FINAL_DECL_EN-\(2\)_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/FINAL_DECL_EN-(2)_pdf/) (Date of access: 23 May 2017).

информационной базы при массовой неконтролируемой миграции. События в Германии, произошедшие в декабре 2015 г. – январе 2016 г. и связанные с организацией въехавшими мигрантами погромов, беспорядков и нападений на местных жителей в Кельне и Берлине, и во Франции, которая пережила серию террористических атак в отношении своих граждан в 2015–2017 гг., террористический акт в Испании (Барселона) в августе 2017 г., приведший к многочисленным человеческим жертвам, заставляют другие принимающие государства применять дополнительные жесткие меры по проверке идентификационных документов и оснований въезда прибывающих иностранных граждан. Указанные меры находятся в сфере действия Шенгенского права и во многом объясняются опасениями государств-членов ЕС в отношении современной ситуации массовой миграции. Особую позицию по поводу недопустимости свободного транзита вынужденных мигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки по своей территории в Австрию или Германию высказывают Венгрия и Словакия. Австрия, со своей стороны, готова к приему только тех лиц, которые имеют основания для признания у них правового статуса беженцев⁸³⁴. Принятие последующих нормативных актов вторичного права ЕС во многом будет зависеть от того, смогут ли государства-члены сохранить вопросы иммиграции в качестве предмета совместной компетенции или же предпочтение будет отдано национальным подходам и временному восстановлению внутреннего пограничного контроля, что допускается действующей Шенгенской системой. Пакет двусторонних договоров, заключенных в рамках Союзного государства Россия–Беларусь в 2015 г., также имеет целью как упорядочение миграции собственных граждан государств-участников, так и предупреждение незаконной миграции из третьих стран

Добровольные виды миграции, в зависимости от потребностей государств-участников, могут быть регламентированы универсальным, региональным или двусторонним международным договором. Речь идет не только о контроле над

⁸³⁴ Подробнее о позициях отдельных государств-членов ЕС в области внешней миграции из третьих стран см.: ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран / под ред. Н.К.Арбатовой, А.М.Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2016.

процессами миграции, но и о предпочтениях для отдельных категорий мигрантов (безвизовый въезд, упрощенное получение вида на жительство и т.д.), о поощрении взаимовыгодных типов межгосударственных передвижений (приграничные, сезонные, академические миграции) и об обмене трудовыми ресурсами в рамках региональных (субрегиональных) интеграционных объединений. В целях классификации отдельных видов добровольной миграции государства используют национально-правовое регулирование, обусловленное исторической или демографической спецификой приема определенных категорий (репатриация соотечественников, воссоединение семей, внутренние экономические переселения).

Таким образом, международно-правовое регулирование миграции людей должно быть дифференцировано в зависимости от целей, которые ставятся государствами-участниками. В любом случае имплементация специальных международно-правовых норм, принципов и институтов в миграционной сфере является необходимым условием межгосударственного сотрудничества. Особенностью их применения выступает то обстоятельство, что действующие международно-правовые механизмы регулирования миграции могут быть реализованы только на территории конкретной принимающей страны. Прием мигрантов тесно связан с соблюдением общего принципа уважения прав и свобод человека, а также с использованием принимающим государством универсальных основ обращения и определенного правового режима в отношении беженцев, лиц, ищущих убежище, и трудящихся-мигрантов.

Участие государств в международных договорах, регулирующих различные типы миграции, определяет соответствующие обязанности по их исполнению. Только само принимающее государство решает, содержание каких именно договоров соотносится с его собственными интересами и потребностями. Так, сегодня в международном праве двусторонние соглашения о реадмиссии незаконно находящихся иностранных граждан и лиц без гражданства приобретают намного большее распространение, чем новации региональных договоров по актуальным аспектам вынужденной миграции.

Универсальные нормы, закрепленные Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. и Протоколом, касающимся статуса беженцев 1967 г., тем не менее, остаются международно-правовым фундаментом для формирования национального законодательства и практики большинства государств в связи с приемом таких лиц. Отсылки к их содержанию и специальным принципам регулирования нашли свое место в большинстве последующих международно-правовых актов по вынужденной миграции.

Как уже было сказано выше, причины происхождения современных беженцев сегодня значительно расширяются по сравнению с содержанием Конвенции 1951 г. Индивидуальные опасения преследования лица могут быть обоснованы как наличием международных или внутригосударственных вооруженных конфликтов, так и грубыми и постоянными нарушениями основных прав и свобод человека, политической нестабильности и межэтнических столкновений. К настоящему моменту все эти обстоятельства в совокупности порождают исход населения из таких государств, как Афганистан, Ирак, Сирия, Ливия, Мали, Эфиопия, Эритрея, Сомали, Украина. Крайний уровень социальной нищеты также выступает дополнительным фактором выталкивания индивидов из стран происхождения.

Инновации Refugee Law, требуемые вследствие происхождения значительного числа беженцев и лиц, ищущих убежище, не только по причинам национального, расового, религиозного или политического преследования в государстве происхождения, но и в результате общей опасности военных действий, необходимо рассматривать в контексте дополнений к вышеуказанной Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., а также к IV Женевской Конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. Региональные договоры ОАЕ и СНГ, включающие расширенное определение понятия «беженец» в обстоятельствах военных действий и межнациональных конфликтов, могут быть использованы для дополнения действующих универсальных международно-правовых механизмов регулирования вынужденной миграции. Условия вооруженных конфликтов повышают уровень риска для иностранных граждан и

апатридов, которые могут расцениваться воюющей стороной как «чужая» часть гражданского населения, последствием чего становится их произвольное интернирование. Размещение таких лиц в поселениях (лагерях) беженцев также не может быть рассмотрено как полностью безопасное, так как в международном праве отсутствует регламентация особого правового статуса этих защитных зон и находящихся там лиц. Такой статус может стать предметом отдельного Дополнительного протокола об оказании покровительства отдельным категориям вынужденных мигрантов к содержанию IV Женевской Конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г. Учитывая вышеуказанные предложения, государства-участники могли бы значительно усилить универсальный международно-правовой механизм регулирования вынужденной миграции.

В то же время в деятельности межгосударственного сообщества складывается тенденция оказания помощи внутренне перемещенным лицам, сочетающая в себе конституционные и международно-правовые основы. Теория абсолютного суверенитета государства в отношении обеспечения безопасности собственных граждан вступает в противоречие с соблюдением основных прав и свобод человека. Нужно учитывать, что при внутренней нестабильности государства наиболее уязвимы естественные права, включающие жизнь, свободу, физическую неприкосновенность и семейное единство. Применение вооруженной силы по отношению к гражданскому населению и его неконтролируемые перемещения без пересечения международных границ продолжают оставаться, прежде всего, предметом ответственности собственных властей.

Использование международно-правовых средств урегулирования ситуации внутренних вооруженных конфликтов представляется сложным вопросом. Тем не менее, возможной и позитивной формой действия государств выступают международные гуманитарные операции, предпринимаемые Советом Безопасности ООН или региональными организациями по поддержанию мира и безопасности, с целью обеспечения законных прав и интересов лиц, претерпевших внутреннее перемещение в пределах собственной страны.

Кампальская конвенция Африканского Союза о защите и помощи внутренне перемещенным лицам в Африке 2009 г. содержит основы правового статуса таких лиц и условия применения государствами-участниками вооруженной силы для пресечения актов насилия и геноцида, порождающих вынужденное перемещение.

Современная миграция является фактором, усиливающим значение права каждого индивида на развитие, которое должно стать, в контексте Каирской Декларации тысячелетия ООН, «реальностью для всех»⁸³⁵. В то же время этот процесс заставляет государства консолидироваться с целью обеспечения цивилизованных способов передвижения людей. Государства придают все большее значение безопасным основам международной миграции и стремятся укрепить их на универсальном и региональном уровне. Как было указано выше, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента от 31 декабря 2015 г. № 683, деятельность преступных организаций и группировок, в том числе, транснациональных, связанная с организацией незаконной миграции и торговлей людьми, определена как одна из основных угроз государственной и общественной безопасности. Международно-правовой механизм предупреждения, созданный Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности и двумя Протоколами к ней 2000 г., способствует выявлению таких угроз и совместной борьбе государств-участников с организацией незаконных передвижений людей через их границы. Этот механизм с необходимостью обуславливает такие формы сотрудничества государств, как криминализация составов преступных деяний торговли людьми, организации незаконной миграции и использования принудительного труда в национальном законодательстве участников; координацию и обмен информацией; организацию совместных мер по усилению пограничного и иммиграционного контроля.

Сегодня, когда государства Западной Европы сталкиваются с проблемой массового приема и необходимостью обустройства незаконных вынужденных

⁸³⁵ Пименов Е.А. Право на развитие: состояние международно-правового и конституционного регулирования // Конституционно-правовая стратегия и обеспечение устойчивого развития: мировой и отечественный опыт. М.: РАП, 2012. С. 141.

мигрантов из стран Африки и Ближнего Востока, борьба с незаконными вербовщиками и перевозчиками таких лиц приобретает особое значение. Гибельные условия морских транзитов этих мигрантов в Средиземном море к берегам Италии, Испании и Греции заставляет государства ЕС консолидироваться для обеспечения совместной охраны внешних границ, физической безопасности мигрантов и первичного их размещения для последующего решения вопроса приобретения статуса беженцев или бенефициаров международной защиты. Региональный международно-правовой механизм регулирования вынужденной миграции, действующий в рамках ЕС, позволяет включать указанные аспекты в общую иммиграционную политику Союза и оформлять меры такой консолидации в качестве соответствующих регламентов и директив, составляющих правовые акты Шенгенской и Дублинской системы.

Формирование универсальных и региональных международно-правовых механизмов регулирования добровольной миграции обусловлено тем, что она сама «превратилась в один из важнейших факторов экономического развития и социальной трансформации стран, регионов и мировой системы в целом, существенным образом усложняя мирохозяйственные связи, изменяя формы и структуры геополитических комбинаций и межличностных отношений, способствуя социокультурным сдвигам»⁸³⁶. Включение межгосударственного трудового обмена в сферу региональной (субрегиональной) экономической интеграции в рамках СНГ, ЕАЭС, ЕС, МЕРКОСУР, НАФТА и других объединений ведет к созданию специальных международно-правовых основ регулирования трудовой миграции. Как правило, региональные международно-правовые механизмы ее регламентации включают принимаемые государствами-участниками акты вторичного права таких организаций.

Осуществление законных форм трудовой миграции, связанное с занятостью иностранных работников в промышленном производстве и оказании услуг

⁸³⁶ Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и таможенного союза ЕврАзЭС) [Электронный ресурс] / отв. ред. В.Ю. Лукьянова; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Анкил, 2012. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

населению, позитивно влияет на формирование толерантности гражданского общества и социальное партнерство в принимающих странах. Одновременно могли бы получить соответствующие международно-правовые механизмы регулирования такие виды передвижений людей, как образовательные, академические, высокопрофессиональные, семейные миграции и возвращение на историческую родину соотечественников. Регламентация отдельных видов добровольных передвижений уже имеет место в нормах модельных законов, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств–участников СНГ, и вторичного права ЕС.

Механизмы международно-правового регулирования добровольной миграции являются необходимым компонентом современной глобализации мировой экономики, упрочения социально-семейных связей и укрепления научно-образовательного потенциала. С другой стороны, наличие ситуаций вооруженного противостояния, гражданских войн и массовых нарушений основных прав человека в мировом масштабе оставляет актуальными созданные после Второй мировой войны универсальные механизмы защиты беженцев и лиц, ищущих убежище. Сегодня, как было отмечено, эти механизмы нуждаются в модернизации применительно к их действию в ситуации массового вынужденного исхода населения из стран происхождения.

Продуманный баланс суверенных прав государств и прав человека в области международной миграции способен упрочить основы ее регулирования. Формирование гуманитарных подходов межгосударственного сообщества к миграции индивидов должно составлять приоритет современных научных исследований и деятельности международных организаций и специализированных учреждений ООН (МОМ, УВКБ, МОТ, МККК), занятых в данной области. В то же время укрепление системы международной безопасности на универсальном и региональном уровне требует от принимающих государств организации совместного контроля за массовым притоком мигрантов и их личной идентификации, вне зависимости от причин исхода. К настоящему моменту большое значение в миграционной сфере сотрудничества государств приобретает

оперативное проведение процедуры признания правового статуса прибывающих иностранных граждан, их классификация в зависимости от типа миграции и перспективы дальнейшего обустройства и интеграции, а также использование межгосударственным сообществом принципов разделения общего бремени, недискриминации и обеспечения основных прав и свобод человека по отношению к таким лицам. Анализ актуальных международно-правовых механизмов регулирования миграции и самостоятельные предложения автора по их совершенствованию, приведенные в данном исследовании, призваны служить определенными рекомендациями для такого межгосударственного сотрудничества и формирования современных правовых дефиниций, норм, принципов и институтов, которые могли бы его успешно дополнить.

Список сокращений

БДИПЧ ОБСЕ	– Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе
ВАВТ	– Всероссийская академия внешней торговли
ВДПЧ	– Всеобщая декларация прав человека
ВПЛ	– внутренне перемещенные лица
ГА ООН	– Генеральная Ассамблея ООН
ГОУ ВПО	– Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования
ГУВМ МВД РФ	– Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации
ГУУ	– Государственный университет управления
ЕАЭС	– Евразийский экономический союз
ЕврАзЭС	– Евразийское экономическое сообщество
Евростат	– Статистическая служба Европейского Союза
ЕКПЧ	– Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕС	– Европейский Союз
ЕСПЧ	– Европейский суд по правам человека
ЕЭК	– Евразийская экономическая комиссия
ЕЭП	– единое экономическое пространство
ЕЭС	– Европейское экономическое сообщество
ИГП РАН	– Институт государства и права Российской академии наук
ИМЭМО РАН	– Институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М.Примакова Российской академии наук
ИНИОН РАН	– Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук
К(П)ФУ	– Казанский (Привожский) федеральный университет
МАТМ	– Международный альянс «Трудовая миграция»
МБТ	– Международное бюро труда
МГИМО (У) МИД РФ	– Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации
МВД РФ	– Министерство внутренних дел Российской Федерации
МГП	– международное гуманитарное право
МГПУ	– Московский городской педагогический университет
МГУ	– Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова

МГЮА	– Московский государственный юридический университет имени О.Е.Кутафина (Московская государственная юридическая академия)
МЕРКОСУР	– общий рынок стран Южного Конуса (Латинская Америка), созданный региональным торговым договором
МИД РФ	– Министерство иностранных дел Российской Федерации
Минздрав РФ	– Министерство здравоохранения Российской Федерации
МККК	– Международный Комитет Красного Креста
МКТ	– Международная конференция труда
МОБ	– Международная организация по беженцам
МОМ	– Международная организация по миграции
МосГУ	– Московский гуманитарный университет
МОТ	– Международная организация труда
МППЧ	– международное право прав человека
МПСУ	– Московский психолого-социальный университет
МФОКК и КП	– Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
МЧП	– международное частное право
МЮИ	– Международный юридический институт
НААФ	– Национальный антикриминальный и антитеррористический фонд
НАФТА	– Североамериканское соглашение о свободной торговле
НИУ ВШЭ	– Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
ОАГ	– Организация американских государств
ОАЕ	– Организация Африканского единства
ОБСЕ	– Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДКБ	– Организация Договора о коллективной безопасности
ООН	– Организация объединенных наций
ПАГС	– Поволжская академия государственной службы имени П.А.Столыпина (Поволжский институт управления имени П.А.Столыпина РАНХиГС)
РАН	– Российская академия наук
РАНХиГС	– Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
РАП	– Российская академия правосудия
РГСУ	– Российский государственный социальный университет
РГУП	– Российский государственный университет правосудия Верховного Суда Российской Федерации
РИСИ	– Российский институт стратегических исследований

Ростов н/Д	– Ростов-на-Дону
РСМД	– Российский совет по международным делам
РУДН	– Российский университет дружбы народов имени П.Лумумбы
СБ ООН	– Совет Безопасности ООН
СЗ РФ	– Собрание законодательства Российской Федерации
СНГ	– Содружество независимых государств
Спб.	– Санкт-Петербург
ТГЭУ	– Тихоокеанский государственный экономический университет
УВКБ ООН	– Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев
УНАСУР	– Союз южноамериканских наций
ФГАОУ ВО	– Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
ФГБОУ ВО	– Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
ФЗ	– Федеральный закон
ФКЗ	– Федеральный конституционный закон
ФМС	– Федеральная миграционная служба России
ЭКОСОС	– Экономический и социальный совет ООН
ЮНЕСКО	– специализированное учреждение ООН по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИФЕМ	– Женский фонд развития ООН
ЮНФПА	– Фонд ООН в области народонаселения
ЯрГУ	– Ярославский государственный университет имени П.Г.Демидова
CARICOM	– Caribbean Community
CEPS	– Centre for European Policy Studies
ECRE	– European Council on Refugees and Exiles
ELENA	– European Legal Network on Asylum
FRONTEX	– European Border and Coast Guard Agency (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)
ICRC	– International Committee of the Red Cross
IDPs	– Internally Displaced Persons
IHL	– International Institute of Humanitarian Law
ILO	– International Labour Organization
IML	– International Migration Law
IOM	– International Organization for Migration
IPU	– Inter-Parliamentary Union
JHA Council	– Justice and Home Affairs Council of the European Union
LoN	– League of Nations

- LoNTS – League of Nations Treaty Series
- OJ – Official Journal of the European Communities/European Union
- UN – United Nations
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees

Список использованной литературы

1. Международно-правовые акты

а) международно-правовые акты Лиги Наций

1. LoN Council Resolution on Russian Refugees, 26 February 1921 [Text] // (12 LoNTS. 19, III), 12.
2. Arrangement relating to the issue of identity certificates to Russian and Armenian refugees, 12 May 1926 [Text] // LoNTS. N 2004, vol. LXXXIX (89).
3. Конвенция относительно рабства от 25 сентября 1926 г. (с Протоколом от 7 декабря 1953 г.) [Текст] // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1960. Вып. XVIII. С. 274–279.
4. Arrangement relative a l'extension à d'autres catégories de réfugiés de certain mesures prises en faveur de réfugiés russes et arméniens, signé le 30 juin 1928 [Text] // Société de Nations. Recueil de Traités. N 2006, vol. LXXXIX (89).
5. Convention relative au status international des réfugiés, signée le 28 Octobre 1933 [Text] // Société de Nations. Recueil de Traités. N 3663, vol. CLIX.
6. The Convention of 10 February 1938 concerning the status of Refugees coming from Germany [Text] // LoNTS. N 4461, vol. CXCII (192).
7. Additional Protocol of 14 September 1939 to the Arrangement of 4 July 1936 and the Convention of 10 February 1938 [Text] // LoNTS. N 4634, vol. CXCVIII (198).

б) международно-правовые акты универсального уровня

8. Устав ООН от 26 июня 1945 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (дата обращения: 10.11.2017).
9. Статут Международного Суда от 26 июня 1945 г. [Текст] // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1956. Вып. XII. С. 47–63.
10. Constitution of the International Refugee Organization, and Agreement on Interim Measures to be taken in respect of Refugees and Displaced Persons. A/RES/62(I) Refugees and Displaced Persons, 15 December 1946 [Электронный ресурс] URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62(I)) (Date of access: 10 November 2017).
11. Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г. [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. 22 июня 1954. № 12, ст. 244.

12. Всеобщая декларация прав человека [Текст]: принята на III сессии ГА ООН резолюцией 217А (III) от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр. (№ 67).
13. Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. [Текст] // Женевские Конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные Протоколы к ним. М.: МККК, 1997. С. 3–31.
14. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. [Текст] // Женевские Конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные Протоколы к ним. М.: МККК, 1997. С. 137–211.
15. Устав Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев: [Текст] принят резолюцией ГА ООН 428 (V) от 14 декабря 1950 г. // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на 5-й сессии. Т. I: 19 сентября – 15 декабря 1950 г. А/1775, 1951. С. 46–48.
16. Конвенция о статусе беженцев [Текст]: принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9, 1 нояб.
17. Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. 29 апр. 1964. № 18, ст. 221.
18. Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. [Текст] // Сборник международных договоров СССР. М., 1991. Вып. XLV. С. 124–147.
19. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г. [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. 18 июня 1969. № 25, ст. 219.
20. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [Текст]: принят на XXI сессии ГА ООН 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17 (1831).
21. Международный пакт о гражданских и политических правах [Текст]: принят на XXI сессии ГА ООН 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
22. Протокол, касающийся статуса беженцев [Текст]: принят резолюцией ГА ООН 2198 (XXI) от 16 декабря 1966 г. Вступил в силу 4 октября 1967 г. // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9, 1 нояб.
23. Декларация о территориальном убежище [Электронный ресурс]: принята на XXII сессии ГА ООН 14 декабря 1967 г. Doc. A/6912. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml дата обращения 10.11.2017.
24. Венская конвенция о праве международных договоров: [Текст] принята Венской конференцией по праву договоров 23 мая 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37, ст. 772.

25. Международная конвенция о пресечении преступлений апартеида и наказании за него от 30 ноября 1973 г. [Текст] // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 58–63.
26. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) [Текст]: принят на Дипломатической конференции в Женеве 8 июня 1977 г. // Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные Протоколы к ним. М.: МККК, 1997. С. 212–295.
27. Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II) [Текст]: принят на Дипломатической конференции в Женеве 8 июня 1977 г. // Женевские конвенции от 12 августа 1949 г. и Дополнительные Протоколы к ним. М.: МККК, 1997. С. 296–309.
28. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г. [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 45, ст. 747.
29. Декларация ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают [Электронный ресурс]: утверждена резолюцией ГА ООН 40/144 от 13 декабря 1985 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/not_nationals_rights.shtml (дата обращения: 10.11.2017).
30. Конституция (устав) Международной организации по миграции от 20 мая 1987 г. // URL: http://moscow.iom.int/russian/documents/IOM_Constitution_in%20Russian.pdf (дата обращения: 10.11.2017).
31. Резолюция ГА ООН 42/186 «Экологическая перспектива на период до 2000 г. и далее» от 11 декабря 1987 г. [Электронный ресурс] URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/518/76/IMG/NR051876.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10.11.2017).
32. Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней от 24 мая 1989 г. [Электронный ресурс]: приняты резолюцией 1989/65 ЭКОСОС. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/execut.shtml (дата обращения: 10.11.2017).
33. Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. 7 нояб. 1990. № 45, ст. 995.
34. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей [Электронный ресурс]: принята резолюцией ГА ООН 45/158 от 18 декабря 1990 г. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant5.shtml (дата обращения: 10.11.2017).

35. Соглашение о всеобъемлющем политическом урегулировании Камбоджийского конфликта от 23 октября 1991 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Инф.-правовая система «Гарант Аэро», 2017.
36. Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны от 17 февраля 1998 г. UN Doc. E /CN 4/1998/53. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml (дата обращения: 10.11.2017).
37. Римский Статут Международного уголовного суда от 17 июля 1998 г. [Электронный ресурс] URL: [http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute\(r\)](http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r)) (дата обращения: 10.11.2017).
38. Декларация тысячелетия [Электронный ресурс]: принята резолюцией ГА ООН 55/2 от 8 сентября 2000 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (дата обращения: 10.11.2017).
39. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2, февраль.
40. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, от 15 ноября 2000 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2, февраль.
41. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, от 15 ноября 2000 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2, февраль.
42. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года [Электронный ресурс]: принят резолюцией ГА ООН 60/1 от 16 сентября 2005 г. Doc. A/Res/60/1. URL: <https://daccess-ods.un.org/TMP/3183002.76994705.html> (дата обращения: 10.11.2017).
43. Резолюция СБ ООН 1716 (2006) «Ситуация в Грузии» от 13 октября 2006 г. S/PV.5549 [Электронный ресурс] URL: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/RES/1716\(2006\)&Lang=E](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=S/RES/1716(2006)&Lang=E) (дата обращения: 10.11.2017).
44. Международная конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений [Электронный ресурс]: принята резолюцией ГА ООН 61/177 от 20 декабря 2006 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disappearance.shtml (дата обращения: 10.11.2017).
45. Нью-Йоркская Декларация о беженцах и мигрантах от 13 сентября 2016 г. Doc.A/71/L.1 [Электронный ресурс] URL:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1&referrer=http://refugeesmigrants.un.org/declaration&Lang=R (дата обращения: 10.11.2017).

Международно-правовые акты МОТ

46. Constitution of International Labour Organisation established in 1919, modified by the amendmends of 1922, 1946, 1953, 1962 and 1972 [Text] // Constitution of International Labour Organisation and selected texts. Geneva: ILO, 2010. P. 5–24.
47. Конвенция МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде от 28 июня 1930 г. [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. 2 июля 1956. № 13, ст. 279.
48. Конвенция МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах (пересмотренная в 1949 г.) от 1 июля 1949 г. [Текст] // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. Т. I: 1919–1956 гг. Женева: МБТ, 1991. С. 965–1009.
49. Рекомендация МОТ от 1 июля 1949 г. № 86 о рабочих-мигрантах [Текст] // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1919–1956. Т. I. Женева: МБТ, 1991. С. 982–999.
50. Рекомендация МОТ от 22 июня 1955 г. № 100 о защите работников-мигрантов в слаборазвитых странах и территориях [Текст] // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. Т. I: 1919–1956. Женева: МБТ, 1991. С. 1124–1138.
51. Конвенция МОТ № 138 о минимальном возрасте для приема на работу от 26 июня 1973 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. 1957–1990 гг. Т. II. Женева: МБТ, 1991. С. 1703–1716.
52. Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения от 24 июня 1975 г. [Текст] // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. Т. II: 1957–1990 гг. Женева: МБТ, 1991. С. 1779–1794.
53. Рекомендация МОТ от 24 июня 1975 г. № 151 о рабочих-мигрантах [Текст] // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда. Т. II: 1957–1990. Женева: МБТ, 1991. С. 1787–1798.
54. Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда от 19 июня 1998 г. [Текст] // Российская газета. 1998. 16 дек.
55. Конвенция МОТ № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда от 17 июня 1999 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2004. № 8, август.
56. Протокол к Конвенции МОТ № 29 о принудительном труде 1930 г. от 11 июня 2014 г. [Электронный ресурс] URL:

http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/2014/114B09_97_russ.pdf (дата обращения: 10.11.2017).

*Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН
по международной защите*

57. Conclusion N 12 (XXIX) Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status, 1978 [Text] // Conclusions on the International Protection of Refugees, adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme. Geneva: UNHCR, 1990. P. 24–25.
58. Conclusion N 19 (XXXI) Temporary Refuge, 1980 [Text] // Conclusions on the International Protection of Refugees, adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme. Geneva: UNHCR, 1990. P. 41–42.
59. Conclusion N 22 (XXXII) Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx, 1981 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html> (Date of access: 10 November 2017).
60. Conclusions N 44 (XXXVII) Detention of Refugees and Asylum-Seekers, 1986. [Электронный ресурс] URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c43c0.html> (Date of access: 10 November 2017).
61. Conclusion N 48 (XXXVIII) Military or Armed Attacks on Refugee Camps and Settlements, 1987 [Text] // Conclusions on the International Protection of Refugees, adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme. Geneva: UNHCR, 1990. P. 109–111.
62. Conclusion N 56 (XL) Durable Solutions and Refugee Protection, 1989 [Text] // Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the the Executive Committee of the UNHCR Programme. Geneva: UNHCR, 1990. P. 130–131.
63. Conclusion N 58 (XL) Problem of Refugees and Asylum-Seekers Who Move in an Irregular Manner from a Country in Which They Had Already Found Protection, 1989 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c4380.html> (Date of access: 10 November 2017).
64. Заключение Исполкома УВКБ № 75 (XLV) «Лица, перемещенные внутри страны» 1994 г. [Электронный ресурс] URL: http://www.unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/Documents_on_protection/3_аключение_исполкома_УВКБ_ООН_№75_1994_г._лица_перемещенные_внутри_страны_.pdf (дата обращения: 10.11.2017).
65. Conclusion N 80 (XLVII) Comprehensive and Regional Approaches within a Protection Framework, 1996 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e24.html> (Date of access: 10 November 2017).

66. Conclusion N 85 (XLIX) on International Protection, 1998 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e30.html> (Date of access: 10 November 2017).
67. Conclusion N 93 (LIII) on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems, 2002 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.refworld.org/docid/3dafdd344.html> (Date of access: 10 November 2017).

в) международно-правовые акты регионального уровня

СНГ

68. Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 1995. № 5.
69. Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов от 24 сентября 1993 г. [Текст] // Содружество: информ. вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1993. № 4. С. 40.
70. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г. (с изм. и доп.): в ред. Протокола от 25 ноября 2005 г. [Текст] // СЗ РФ. 18 нояб. 1996. № 47, ст. 5299; Бюллетень международных договоров. 2008. № 8, август.
71. Соглашение о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанные с исполнением ими трудовых обязанностей, от 9 сентября 1994 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 1995. № 12.
72. Рекомендательный законодательный акт «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ» [Текст]: принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 13 мая 1995 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ. 1995. № 8.
73. Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 1999. № 6, июнь.
74. Решение Экономического Суда СНГ от 11 сентября 1996 г. № С-1/14-96 «О толковании понятий «беженец», «мигрант», «вынужденный переселенец» применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 г.» [Электронный ресурс] URL: http://sudsng.org/download_files/rh/1996/rh_s-1_14-96_110996.pdf (дата обращения: 10.11.2017).
75. Соглашение о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г. [Текст] // Содружество: информ. вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81–86.

76. Модельный законодательный акт «Об общих принципах регулирования вопросов, связанных с беженцами – гражданами бывшего СССР на территориях государств Содружества» [Текст]: принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ от 15 июня 1998 г. № 11-8 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ. 1998. № 18.
77. Концепция согласованной пограничной политики государств–участников СНГ [Электронный ресурс]: принята решением Совета глав государств от 26 августа 2005 г. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20310> (дата обращения: 10.11.2017).
78. Соглашение о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека от 25 ноября 2005 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2007. № 6, июнь.
79. Конвенция о приграничном сотрудничестве государств–участников СНГ от 10 октября 2008 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2010. № 1, январь.
80. Программа сотрудничества государств–участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2009–2011 гг. [Электронный ресурс]: принята решением Совета глав государств 10 ноября 2008 г. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20239> (дата обращения: 10.11.2017).
81. Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств–участников СНГ от 14 ноября 2008 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20831> (дата обращения: 10.11.2017).
82. Протокольное решение Экономического Совета СНГ от 18 ноября 2010 г. «О ходе реализации Конвенции о приграничном сотрудничестве государств–участников СНГ» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=22392> (дата обращения: 10.11.2017).
83. Модельное соглашение по реадмиссии [Текст]: Приложение к Постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ от 23 ноября 2012 г. № 38-12 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ. 2012. № 56.
84. Программа сотрудничества государств–участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 гг. [Электронный ресурс]: принята решением Совета глав государств от 10 октября 2014 г. URL: <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=4992> (дата обращения: 10.11.2017).
85. Модельный закон «О миграции» [Текст]: Приложение 1 к Постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ от 27 ноября 2015 г. № 43-5 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ. 2016. № 64, ч. 1.

86. Модельный закон «О миграции трудовых ресурсов (новая редакция)» [Текст]: Приложение 2 к Постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ от 27 ноября 2015 г. № 43-5 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ. 2016. № 64, ч. 1.
87. Модельное соглашение об организованном наборе граждан для осуществления временной трудовой деятельности на территории СНГ [Текст]: Приложение 4 к Постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ от 27 ноября 2015 г. № 43-5 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ. 2016. № 64, ч. 1.
88. Модельное соглашение об информационном взаимодействии в сфере миграции [Текст]: Приложение 5 к Постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ от 27 ноября 2015 г. № 43-5 // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств–участников СНГ. 2016. № 64, ч. 1.

Единое экономическое пространство, Евразийское экономическое сообщество, Евразийский экономический союз

89. Соглашение между Правительствами Беларуси, Казахстана, Киргизии, Российской Федерации и Таджикистана о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 г. [Текст]: действует совместно с приложениями от 24 марта 2005 г. // Бюллетень международных договоров. 2003. № 11, ноябрь; 2012. № 8, август.
90. Решение Интеграционного Комитета ЕврАзЭС «О функциях структурных подразделений Секретариата Интеграционного Комитета Евразийского экономического сообщества» от 27 июля 2001 г. [Текст] // Информационный бюллетень ЕврАзЭС. 2002. № 2.
91. Приоритетные направления развития ЕврАзЭС на 2003–2006 гг. и последующий период [Электронный ресурс]: утверждены решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 9 февраля 2004 г. № 152. URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/30> (дата обращения: 10.11.2017).
92. Концепция согласованной социальной политики Евразийского экономического сообщества [Электронный ресурс]: утверждена решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 18 апреля 2007 г. № 335. URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/67> (дата обращения: 10.11.2017).
93. Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 г. № 443 «О Докладе «О приоритетах и активизации деятельности государств-членов ЕврАзЭС в области пограничной политики» (г. Минск) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/199> (дата обращения: 10.11.2017).

94. Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 11 декабря 2009 г. № 467 «О концепции создания межгосударственного банка данных о трудящихся-мигрантах – гражданах государств-членов Евразийского экономического сообщества» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/312> (дата обращения: 10.11.2017).
95. Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 10 ноября 2010 г, заключенное Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2013. № 6, июнь.
96. Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 г., заключенное Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2013. № 6, июнь.
97. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. [Электронный ресурс] URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0013611/itia_05062014_doc.pdf (дата обращения: 10.11.2017).
98. Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государствам-членам и членам семей (Приложение № 30 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.) [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0013611/itia_05062014_doc.pdf (дата обращения: 10.11.2017).
99. Протокол о прекращении действия международных договоров, заключенных в рамках формирования Таможенного союза и Единого экономического пространства, в связи с вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе, от 29 мая 2014 г. (Приложение № 33 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.) [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0013611/itia_05062014_doc.pdf (дата обращения: 10.11.2017).
100. Положение о Евразийской экономической комиссии от 29 мая 2014 г. (Протокол № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.) [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0013611/itia_05062014_doc.pdf (дата обращения: 10.11.2017).
101. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 г. № 103 «О Концепции международного договора о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения трудящихся государств-членов и их семей» [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0123696/cncd_17112014_103 (дата обращения: 10.11.2017).

Организация африканского единства (Африканский Союз)

102. OAU Convention governing the specific aspects of refugee problem in Africa of 10 September 1969 [Электронный ресурс]. URL:

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume1001/volume-1001-I-14691-English.pdf> (Date of access: 10 November 2017).

103. African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention) of 23 October 2009 [Электронный ресурс]. URL: https://au.int/sites/default/files/treaties/7796-treaty-0039_-_kampala_convention_african_union_convention_for_the_protection_and_assistance_of_internally_displaced_persons_in_africa_e.pdf (Date of access: 10 November 2017).

Совет Европы

104. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (ETS N 005) [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3, март.
105. Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г. (ETS N 030) [Текст] // СЗ РФ. 5 июня 2000. № 23, ст. 2349.
106. Европейское соглашение об отмене виз для беженцев от 20 апреля 1959 г. (ETS N 031) [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/1680065707> (дата обращения: 10.11.2017).
107. Европейская социальная хартия 1961 г., пересмотренная в 1996 г., от 3 мая 1996 г. (ETS N 163) [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4, апрель.
108. Протокол № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод «Об обеспечении некоторых иных прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и Протокол № 1» от 6 мая 1963 г. (ETS N 046) [Текст] // Бюллетень международных договоров. 1998. № 7, июль.
109. Recommendation 773 (1976) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the situation of de facto refugees, 26 January 1976 [Электронный ресурс]. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14807&lang=en> (Date of access: 10 November 2017).
110. Recommendation (817) 1977 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe “Certain aspects of the right to asylum”, 7 October 1977 [Электронный ресурс]. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=14851&lang=en> (Date of access: 10 November 2017).
111. Declaration on Territorial Asylum, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 18 November 1977 [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/16804d497b> (Date of access: 10 November 2017).
112. European Convention on the Legal Status of Migrant Workers, 24 November 1977 (ETS № 093) [Электронный ресурс]. URL:

- <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680077323> (Date of access: 10 November 2017).
113. European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees, 16 October 1980 (ETS № 107) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680078b0d> (Date of access: 10 November 2017).
114. Recommendation № R (1981) 16 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the harmonisation of national procedures relating to asylum, adopted on 5 November 1981 [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/16804e9c24> (Date of access: 10 November 2017).
115. Recommendation № R (84) 1 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the protection of persons satisfying the criteria in the Geneva Convention who are not formally recognised as refugees, adopted on 25 January 1984 [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/16804ca26f> (Date of access: 10 November 2017).
116. Протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод «О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией» от 11 мая 1994 г. (ETS N 155) [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2008. № 12, декабрь.

Отдельные решения Европейского Суда по правам человека

117. Ahmed v. Austria (N 25964/94). Judgement of 17 December 1996 [Электронный ресурс]. URL: http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/Ahmed%20v%20Austria_0_0.pdf (Date of access: 10 November 2017).
118. Awdesh v. Belgium (N 12992/09). II секция. Бюллетень Европейского Суда по правам человека [Текст] / Совет Европы. Российское издание. 2009. № 10. М.: Моск. клуб юристов. С. 9.
119. Chahal v. United Kingdom (N 22414/93). Judgement of 15 November 1996 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/Chahal.pdf> (Date of access: 10 November 2017).
120. Cruz Varas and Others v. Sweden (N15576/89). Judgement of 20 March 1991 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.base.garant.ru> (Date of access: 10 November 2017).
121. Slivenko v. Latvia (N 48321/99). Judgement of 9 October 2003 [Электронный ресурс]. URL: <http://eudo-citizenship.eu/caselawDB/docs/ECHR%20Slivenko%20v.%20Latvia.pdf> (Date of access: 10 November 2017).

122. Soering v. United Kingdom (N 14038/88). Judgement of 7 July 1985 Series A, N 161 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461433/2461433.htm> (дата обращения: 10.11. 2017).
123. Vikulov and Others v. Latvia (N 16870/03). Judgement of 25 March 2004 [Электронный ресурс]. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/CLIN_2004_03_62_ENG_815399.pdf (Date of access: 10 November 2017).
124. Vilvarajah and Others v. The United Kingdom (N 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87). Series A, N 215 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-vilvarajah-and-others-v-united-kingdom-application-nos-1316387-1316487-1316587-1344787> (Date of access: 10 November 2017).

*Организация американских государств,
латиноамериканская и карибская группы стран*

125. Convention on Territorial Asylum of 28 March 1954 (Caracas) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oas.org/juridico/english/Treaties/a-47.html> (Date of access: 10 November 2017).
126. Convention on Diplomatic Asylum of 28 March 1954 (Caracas) [Text] // UN Treaty Series. 1986. Vol. 1438. N 24377. P. 104–108.
127. American Convention on Human Rights (Pact of San José, Costa Rica), 22 November 1969 [Text] // UN Treaty Series. 1979. Vol. 1144. N 17955. P. 143–163.
128. Cartagena Declaration on refugees, adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held in Cartagena, Columbia from 19–22 November 1984 [Электронный ресурс]. URL: http://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf (Date of access: 10 November 2017).
129. Revised Treaty of Chaguaramas establishing the Caribbean Community, including the CARICOM Single Market and Economy, 5 July 2001 [Электронный ресурс]. URL: http://www.sice.oas.org/Trade/caricom/caricind_text.asp (Date of access: 10 November 2017).
130. Declaración de Lima, Migración e Inclusión: Un Reto para la Integración Suramericana. XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Lima, 17 du octubre 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Declaracion-XIVCSM%2817oct2014%29.pdf> (Date of access: 10 November 2017).

Европейское сообщество и Европейский Союз

131. Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes (le traité de Rome, le 25 Mars 1957) [Электронный ресурс]. URL: <http://eur->

- lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN (Date of access: 10 November 2017).
132. Schengen Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders of 14 June 1985 [Text] // Official Journal of the European Communities. N L 239, 22 September 2000. P. 13–19.
 133. Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders of 19 June 1990 (consolidated version of 19 July 2013) [Text] // Official Journal. N L 239, 22 September 2000. P. 19–62.
 134. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member State of the European Communities (Dublin Convention) of 15 June 1990 [Text] // Official Journal. C 254, 19 August 1997. P. 1–12.
 135. Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence [Text] // Official Journal. N L 180, 13 July 1990. P. 26–27.
 136. Treaty on European Union (Consolidated Version) (Treaty of Maastricht), 7 February 1992 [Text] // Official Journal. C 325, 24 December 2002. P. 5–181.
 137. Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures [Text] // Official Journal. Vol. 39. C 275, 19 September 1996. P. 13–17.
 138. 96/196/JHA: Joint Position of 4 March 1996 defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the harmonized application of the definition of the term ‘refugee’ in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees [Text] // Official Journal. N L 63, 13 March 1996. P. 2–7.
 139. The Tampere European Council Presidency Conclusions, 15–16 October 1999 [Электронный ресурс]. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (Date of access: 10 November 2017).
 140. Charter of Fundamental Rights of the European Union, 12 December 2000 (2000/C 364/01) [Text] // Official Journal. C 364, 18 December 2000. P. 1–22.
 141. Directive 2003/9/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers [Text] // Official Journal. N L 31, 6 February 2003. P. 18–25.
 142. Council Regulation (EC) N 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national [Text] // Official Journal. N L 50, 25 February 2003. P. 1–10.

143. Directive 2003/86/EC of the European Council of 22 September 2003 on the right of family reunification [Text] // Official Journal. N L 251, 3 October 2003. P. 12–18.
144. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2008 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States [Text] // Official Journal. N L 158, 30 April 2008. P. 77–123.
145. Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service [Text] // Official Journal. N L 375, 23 December 2004. P. 12–18.
146. Policy Plan on Legal Migration. COM (2005) 669 [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0669> (Date of access: 10 November 2017).
147. Directive 2005/85/EC of the European Council of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status [Text] // Official Journal. N L 326, 13 December 2005. P. 13–34.
148. Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research [Text] // Official Journal. N L 289, 3 November 2005. P. 15–22.
149. Schengen Borders Code. Act № 562/2006 of European Parliament and the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (with amendments) [Text] // Official Journal. N L 105, 13 April 2006. P. 1–32. (repealed).
150. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed in Lisbon, 13 December 2007. 2007/C 306/01 [Text] // Official Journal. Vol. 50. C 306, 17 December 2007. P. 1–271.
151. European Pact on immigration and asylum, 28 September 2008. Doc. 13440/08 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.statewatch.org/news/2008/oct/eu-european-pact-imm-asyl-13440-08.pdf> (Date of access: 10 November 2017).
152. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals [Text] // Official Journal. N L 348, 24 December 2008. P. 98–107.
153. Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment [Text] // Official Journal. N L 155, 18 June 2009. P. 17–29.
154. Directive 2009/52/EC of the European Parliament and the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against

- employers of illegally staying third-country nationals [Text] // Official Journal. N L 168, 30 June 2009. P. 24–32.
155. Visa Code. Regulation (EC) № 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) [Text]: with the amendments established by Regulation (EU) № 610/2013 of the European Parliament and the Council // Official Journal N L 243, 15 September 2009. P. 1–58; Ibidem. N L 182, 29 June 2013. P. 1–18.
 156. Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking of human beings and protecting its victims and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA [Text] // Official Journal. N L 101, 15 April 2011. P. 1–11.
 157. Regulation (EU) N 492/2011 of European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union (codification) [Text] // Official Journal. N L 141, 27 May 2011. P. 1–12.
 158. Directive 2011/95/EU of European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted [Text] // Official Journal. N L 337, 20 December 2011. P. 9–26.
 159. Regulation (EU) N 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person [Text] // Official Journal. N L 180, 29 June 2013. P. 31–59.
 160. Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of employment as seasonal workers [Text] // Official Journal. N L 94, 28 March 2014. P. 375–390.
 161. Association Agreement between the European Union and its Member State, of the one part, and Ukraine, of the other part [Text] // Official Journal. N L 161, 29 May 2014. P. 3–2137.
 162. Action Plan. Valetta summit on Migration, 11–12 November 2015 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/ACTION_PLAN_EN_pdf/ (Date of access: 23 May 2017).
 163. Political Declaration. Valetta summit on Migration, 11–12 November 2015. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/FINAL_DECL_EN-\(2\)_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/FINAL_DECL_EN-(2)_pdf/) (Date of access: 23 May 2017).

164. Statement of the EU Heads of State or Government, 7 March 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/> (Date of access: 23 May 2017).
165. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification) // Official Journal. N L 77, 23 March 2016. P. 1–52.
166. EU-Turkey Statement, 18 March 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (Date of access: 10 November 2017).

Отдельные решения Суда Европейских сообществ/Суда Европейского Союза

167. Case 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie, Netherlands, of 23 March 1982 [Электронный ресурс]. URL: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61981CJ0053&lang1=en&type=TXT&ancre=> (Date of access: 10 November 2017).
168. Case C-265/03 Igor Simutenkov v. Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol [2005] ECR I–5961 [Электронный ресурс]. URL: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62003CJ0265&lang1=en&type=TXT&ancre=> (Date of access: 10 November 2017).

***г) двусторонние международно-правовые акты
с участием Российской Федерации***

169. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Латвийской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев от 2 июня 1993 г. (с доп. Протокола о продлении действия Соглашения от 21 сентября 2005 г.) [Текст] // СЗ РФ. 25 янв. 1999. № 4, ст. 505; 7 июля 2007. № 28, ст. 3352.
170. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о содействии лицам, переселяющимся из России в Эстонию и из Эстонии в Россию от 5 октября 1993 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2-contract/-/storage-viewer/bilateral/page-325/48511 (дата обращения: 10.11.2017). (к настоящему моменту Соглашение не действует).
171. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 1998. № 8, август.

172. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов от 28 марта 1996 г. (в ред. Протокола о внесении изменений и дополнений от 22 сентября 2003 г.) [Текст] // СЗ РФ. 30 нояб. 1998. № 48, ст. 5858; 3 апр. 2006. № 14, ст. 1461.
173. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев от 6 июля 1996 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2000. № 11, ноябрь.
174. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о регулировании процесса добровольного переселения от 29 августа 1997 г. (с Протоколом о продлении срока действия Соглашения от 4 марта 2004 г.) [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2004. № 6, июнь; 2005. № 12, декабрь.
175. Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев от 18 февраля 1998 г. (с изм. и доп., установленными Постановлением Правительства РФ от 19 апреля 1999 г. № 453) [Текст] // СЗ РФ. 23 февр. 1998. № 8, ст. 990; 26 апр. 1999. № 17, ст. 2167.
176. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о приеме и возврате лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации и территории Литовской Республики (Соглашение о реадмиссии) от 12 мая 2003 г. [Текст] // СЗ РФ. 25 авг. 2003. № 34, ст. 3358.
177. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца от 5 октября 2004 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2009. № 5, май.
178. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории государств-участников Союзного государства от 24 января 2006 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. Июль 2009 г. № 7.
179. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2008. № 8, август.
180. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза от 25 мая 2006 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2007. № 8, август.

181. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о реадмиссии от 8 июня 2007 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2009. № 4, апрель.
182. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о реадмиссии от 20 августа 2010 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2012. № 4, апрель.
183. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о межрегиональном и приграничном сотрудничестве от 7 сентября 2010 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2012. № 8, август.
184. Программа межрегионального и приграничного сотрудничества Российской Федерации и Республики Казахстан на 2012–2017 гг. от 15 сентября 2011 г. [Текст] // СЗ РФ. 12 сент. 2011. № 37, ст. 5310.
185. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных регионов Российской Федерации и Украины от 18 октября 2011 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2012. № 7, июль.
186. Протокол о внесении дополнения в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца от 25 ноября 2011 г. [Текст] // СЗ РФ. 14 окт. 2013. № 41, ст. 5138.
187. Концепция социального развития Союзного государства на 2011–2015 гг. [Электронный ресурс]: утверждена Постановлением Высшего государственного Совета от 25 ноября 2011 г. № 7. URL: https://www.postkomsg.com/upload/iblock/347/view_file.rtf (дата обращения: 10.11.2017).
188. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о реадмиссии от 11 октября 2012 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2012. № 2, февраль.
189. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Украины о реадмиссии от 22 октября 2012 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2014. № 4, апрель.
190. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии от 15 апреля 2013 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. 2014. № 12, декабрь.
191. Соглашение между Правительством Российской Федерации и правительством Республики Беларусь о порядке обмена сведениями о гражданах Российской Федерации и Республики Беларусь, в отношении которых действуют ограничения на выезд, от 3 марта 2015 г. [Текст] // СЗ РФ. 18 янв. 2016. № 3, ст. 468.

192. Соглашение между Правительством Российской Федерации и правительством Республики Беларусь о взаимном признании и порядке исполнения решений об отказе во въезде на территорию государств-участников Соглашения от 3 марта 2015 г. [Текст] // СЗ РФ. 18 янв. 2016. № 3, ст. 469.
193. Протокол о внесении изменений в Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории государств-участников Союзного государства от 24 января 2006 г., от 3 марта 2015 г. [Текст] // СЗ РФ от 18 января 2016 г. № 3. Ст. 467.

2. Отдельные документы и руководства международных организаций

194. Бюллетень Европейского Суда по правам человека [Текст] / Совет Европы. Российское издание. 2009. № 10. М.: Моск. клуб юристов. 151 с.
195. Вопросы доступа мигрантов к мероприятиям по раннему выявлению, диагностике, профилактике и лечению туберкулеза и туберкулеза, сочетанного с ВИЧ-инфекцией: (аналитический обзор) [Текст]. М.: МФОКК и КП; ФГБНУ «ЦНИИ туберкулеза»; ФГБУ «ЦНИИ организации и информатизации здравоохранения» Минздрава Российской Федерации, 2016. 66 с.
196. Дети-беженцы [Текст]: рекомендации по обеспечению защиты и помощи. Женева: УВКБ ООН, 1994. 205 с.
197. Глобальный доклад о миграции, 2015. Миграция и города мира: новые партнерства для управления мобильными процессами [Текст]. М.: МОМ, 2016. 250 с.
198. Доклад о глобальных катастрофах, 2012. Внимание на вынужденную миграцию и перемещение населения [Текст]: краткое изложение. Женева: МФОКК и КП, 2012. 48 с.
199. Доклад ООН об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2010 г. [Текст] Нью-Йорк: ООН, 2010. 76 с.
200. Замечание общего порядка № 2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей [Электронный ресурс] / Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Doc. CMW/C/GC/2. 28 August 2013. URL: <http://publickomitet.ru/un/Resources/4/ch7/GC2.pdf> (дата обращения: 10.11.2017).
201. Конвенция 1951 года, касающаяся статуса беженцев [Текст]: вопросы и ответы. Женева: УВКБ ООН, 2007. 18 с.

202. Конвенция и Протокол, касающиеся статуса беженцев [Текст]. Женева: УВКБ ООН, 2007. 54 с.
203. Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности [Текст]: доклад Глобальной комиссии по международной миграции, октябрь 2005 г.: пер. с англ. М.: Оргсервис, 2006. 100 с.
204. Миграция между Россией и Европейским Союзом: результаты опроса нерегулярных мигрантов и развитие миграционной политики [Текст]. М.: МОМ, 2010. 100 с.
205. Официальный текст доклада Международной Конференции ООН по народонаселению и развитию, Каир, 5–13 сентября 1994 г. [Текст] Нью-Йорк, 1995. A/CONF.171/13/Rev.1. 195 с.
206. Права человека мигрантов [Текст]: доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов. Док. A/68/283. Нью-Йорк, 68-я сессия ГА ООН, 7 августа 2013 г. Нью-Йорк: ООН, 2013. 31 с.
207. Прямая помощь жертвам торговли людьми [Текст]: руководство Международной организации по миграции (МОМ). М.: МОМ; ОБСЕ, 2010. 353 с.
208. Руководство по европейскому антидискриминационному праву [Текст] / Агентство ЕС по защите основных прав; Совет Европы, ЕСПЧ. Тверь: ИПК Парето-Принт, 2014. 282 с.
209. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженцев) [Текст]. Женева: УВКБ ООН, 1992. 124 с.
210. Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков [Текст]. Т. 1: Опыт избранных стран по вопросам реадмиссии и возвращения. М.: МОМ; ФМС, 2009. 153 с.
211. Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков [Текст]. Т. 2: Практика реализации соглашений о реадмиссии в Российской Федерации. М.: МОМ; ФМС, 2009. 305 с.
212. Руководящие принципы международной защиты [Текст] / УВКБ ООН, неофиц. перевод. 2002–2009 гг. 72 с.
213. Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе [Текст]. М.: ЕЭК, 2016. 120 с.
214. Цели развития тысячелетия [Текст]: доклад за 2015 год. Нью-Йорк: ООН, 2015. 75 с.
215. Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers [Text]: A Review. Geneva: ILO, 2015. 64 p.
216. Global trends: Forced Displacement in 2015 [Text]. Geneva: UNHCR, 2016. 68 p.

217. Global trends: Forced Displacement in 2016 [Text]. Geneva: UNHCR, 2017. 72 p.
218. The impact of the economic crisis on migration trends and migration policy in the Russian Federation and the Eastern Europe and Central Asia area [Text]: Analytical report. Moscow: IOM, 2009. 72 p.
219. International Migration Report, 2015: [Text] Highlights / Department of Economic and Social Affairs. ST/ESA/SER.A/375. New York: UN, 2016. 36 p.
220. Migration in the Russian Federation [Text]: A Country Profile, 2008. Geneva: IOM, 2008. 99 p.
221. Specimen Travel Document. Schedule and Annex to 1951 Convention [Text] // Collection of International Instruments concerning Refugees. Geneva: UNHCR, 1988. P. 28–33.
222. World Migration, 2003. Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move [Text]. Vol. 2. Geneva: IOM, 2003. 396 p.
223. World Migration Report, 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change [Text]. Geneva: IOM, 2010. 295 p.

3. Нормативно-правовые акты Российской Федерации

224. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации) // СЗ РФ. 4 авг. 2014. № 31, ст. 4398.
225. Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (с изм. и доп.): в ред. от 3 июля 2016 г. № 6-ФКЗ [Текст] // СЗ РФ. 4 июня 2001. № 23, ст. 2277; 4 июля 2016. № 27 (ч. I), ст. 4153.
226. Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (с изм. и доп.): в ред. от 1 июля 2017 г. № 2-ФКЗ [Текст] // СЗ РФ. 4 февр. 2002. № 5, ст. 375; 3 июля 2017. № 27, ст. 3924.
227. Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев» от 13 ноября 1992 г. № 3876-1 [Текст] // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 45, ст. 2563.
228. Постановление Конституционного суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М.А.Мкртычана» от 21 ноября 2002 г. № 15-П [Текст] // СЗ РФ. 2 дек. 2002. № 48, ст. 4829.

229. Заявление Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О возможности выполнения международных обязательств Российской Федерации по защите прав и интересов беженцев» № 150 от 9 июля 2010 г. [Текст] // Российская газета. 2010. 9 июля. (Фед. вып. № 5229).
230. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 (с изм. и доп.) [Текст] // Ведомости Верховного Совета РФ. 6 февр. 1992. № 6. Ст. 243. (Утратил силу).
231. Федеральный закон «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (с изм. и доп.): в ред. от 22 декабря 2014 г. № 446-ФЗ [Текст] // Ведомости Верховного Совета РФ. 25 марта 1993. № 12, ст. 425; СЗ РФ. 29 дек. 2014. № 52 (ч. I), ст. 7557.
232. Федеральный закон «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (с изм. и доп.): в ред. от 30 декабря 2015 г. № 467-ФЗ [Текст] // Ведомости Верховного Совета РФ. 25 марта 1993. № 12, ст. 427; СЗ РФ. 4 янв. 2016. № 1 (ч. I), ст. 87.
233. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с. изм. и доп.): в ред. от 29 июля 2017 г. № 259-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 5 дек. 1994. № 32. Ст. 3301; 31 июля 2017. № 31 (ч. I), ст. 4808.
234. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ. (с изм. и доп.): в ред. от 12 марта 2014 г. № 29-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 17 июля 1995. № 29, ст. 2757; 17 марта 2014. № 11, ст. 1094.
235. Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г. №10-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 3 июля 2017 г. № 227-ФЗ, № 283-ФЗ и № 305-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 15 янв. 1996. № 3, ст. 148; 4 июля 2017. № 27 (ч. I), ст. 4160, ст. 4216; № 27 (ч. II), ст. 4238.
236. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 29 июля 2017 г. № 248-ФЗ, 249-ФЗ и 250-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 17 июня 1996. № 25, ст. 2954; 31 июля 2017. № 31 (ч. I), ст. 4797, 4798, 4799.
237. Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 29 июля 2017 г. № 270-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 19 авг. 1996. № 34, ст. 4029; 31 июля 2017. № 31 (ч. I), ст. 4819.
238. Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 23 июля 2013 г. № 203-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 31 мая 1999. № 22, ст. 2670; 29 июля 2013. № 30 (ч. I), ст. 4036.
239. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2001 г. № 62-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 3 июня 2001. № 22, ст. 2031; 31 июля 2017. № 31 (ч. I), ст. 4792.

240. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 30 октября 2017 г. № 301-ФЗ, 309-ФЗ и 310-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 7 янв. 2002. № 1 (ч. I), ст. 1; 6 нояб. 2017. № 45, ст. 6575, 6583, 6584.
241. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 29 июля 2017 г. № 255-ФЗ и 256-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 7 янв. 2002. № 1 (ч. I), ст. 3; 31 июля 2017. № 31 (ч. I), ст. 4804, 4805.
242. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ и 243-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 29 июля 2002. № 30, ст. 3032; 31 июля 2017. № 31 (ч. I), ст. 4765, 4792.
243. Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 28 ноября 2015 г. № 358-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 24 июля 2006. № 30, ст. 3285; 30 нояб. 2015. № 48 (ч. I), ст. 6724.
244. Федеральный закон «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 г.» от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 8 июня 2009. № 23, ст. 2756.
245. Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 28 декабря 2016 г. № 471-ФЗ, 472-ФЗ, 473-ФЗ и 493-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 6 дек. 2010. № 49. Ст. 6422; 2 янв. 2017. № 1 (ч. I), ст. 12, 13, 14, 34.
246. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 1 дек. 2014. № 48, ст. 6638; 4 июля 2016. № 27 (ч. II), ст. 4238.
247. Федеральный закон «О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации изменений, связанных с особенностями регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства» от 1 декабря 2014 г. № 409-ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 8 дек. 2014. № 49 (ч. VI), ст. 6918.
248. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 29 июля 2016 г. № ФЗ-223 и ФЗ-274 [Текст] // СЗ РФ. 9 марта 2015. № 10, ст. 1391; 31 июля 2017. № 31 (ч. I), ст. 4772, 4823.
249. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ (с изм. и доп.): в ред. от 28 декабря 2016 г. № 496-

- ФЗ [Текст] // СЗ РФ. 4 июля 2016. № 27 (ч. II), ст. 4238; 2 янв. 2017. № 1 (ч. I), ст. 37.
250. Основы пограничной политики Российской Федерации [Текст]: утверждены Президентом Российской Федерации 5 октября 1996 г. // Российская газета. 1996. 6 нояб.
251. Положение о порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации [Текст]: утверждено Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 (с изм. и доп.): в ред. Указа Президента РФ от 7 декабря 2016 г. № 656 // СЗ РФ. 28 июля 1997. № 30, ст. 3601; 12 дек. 2016. № 50, ст. 7077.
252. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [Текст]: утверждена Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (с изм. и доп.): в ред. Указа Президента РФ от 14 июня 2013 г. № 565 // СЗ РФ. 26 июня 2006. № 26. Ст. 2820; 17 июня 2013. № 24, ст. 2990.
253. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. [Электронный ресурс]: утверждена Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 10.11.2017).
254. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [Текст]: утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 4 янв. 2016. № 1 (ч. II), ст. 212.
255. Указ Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» от 5 апреля 2016 г. № 156: в ред. Указа Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 [Текст] // СЗ РФ. 11 апр. 2016. № 15, ст. 2071; 26 дек. 2016. № 52 (ч. V), ст. 7614.
256. Распоряжение Президента РФ «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда» от 16 ноября 2016 г. № 361-рп [Текст] // СЗ РФ. 21 нояб. 2016. № 47, ст. 6630.
257. Порядок выплаты компенсаций за утраченное жилье и/или имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно [Текст]: утвержден Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 1997 г. № 510 // СЗ РФ. 19 мая 1997. № 20, ст. 2281.
258. Федеральная миграционная программа на 1998–2000 гг. [Текст]: утверждена Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 // СЗ РФ. 24 нояб. 1997. № 47, ст. 5406.
259. Положение о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации [Текст]: утверждено Постановлением Правительства

- РФ от 8 ноября 2000 г. № 845 // СЗ РФ. 13 нояб. 2000. № 46, ст. 4562. (Утратило силу).
260. Постановление Правительства РФ «О предоставлении временного убежища в Российской Федерации» от 9 апреля 2001 г. № 274 (с изм. и доп.): в ред. Постановления Правительства РФ от 25 мая 2017 г. № 631 [Текст] // СЗ РФ. 16 апр. 2001. № 16, ст. 1603; 5 июня 2017. № 23, ст. 3330.
261. Распоряжение Правительства РФ «О подписании Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств–участников СНГ» от 13 ноября 2008 г. № 1660-р. [Текст] // СЗ РФ. 24 нояб. 2008 г. № 47, ст. 5487.
262. Постановление Правительства РФ «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2012 год» от 3 ноября 2011 г. № 892 [Текст] // СЗ РФ. 14 нояб. 2011. № 46, ст. 6515.
263. Постановление Правительства РФ «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2013 год» от 3 ноября 2012 г. № 1137 [Текст] // СЗ РФ. 12 нояб. 2012. № 46, ст. 6345.
264. Постановление Правительства РФ «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2014 год» от 31 октября 2013 г. № 977 [Текст] // СЗ РФ. 11 нояб. 2013. № 45, ст. 5813.
265. Постановление Правительства РФ «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2015 год» от 18 декабря 2014 г. № 1400 [Текст] // СЗ РФ. 29 дек. 2014. № 52 (ч. I), ст. 7778.
266. Постановление Правительства РФ «О предоставлении вынужденным переселенцам и членам их семей жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев» от 15 ноября 2016 г. № 1194 [Текст] // СЗ РФ. 21 нояб. 2016. № 47, ст. 6670.
267. Постановление Правительства РФ «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2017 год» от 3 декабря 2016 г. № 1288 [Текст] // СЗ РФ. 12 дек. 2016. № 50, ст. 7106.
268. Приказ Министерства регионального развития РФ «Об утверждении Положения о критериях отнесения субъектов Российской Федерации к категориям территорий вселения, по которым определяется объем государственной поддержки, оказываемой субъектам Российской Федерации» от 14 ноября 2014 г. № 1000 [Текст] // СЗ РФ. 19 нояб. 2014. № 46, ст. 6345.

- Федерации, участвующим в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, за счет средств федерального бюджета» от 29 декабря 2006 г. № 152: в ред. Приказа Министерства регионального развития РФ от 2 мая 2007 г. № 32 [Текст] // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 26 февр. 2007. № 9; Российская газета. 2007. 15 мая. (Фед. вып. № 4363).
269. Административный регламент Федеральной миграционной службы по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства [Текст]: утвержден Приказом ФМС России от 5 декабря 2007 г. № 451: в ред. Приказа ФМС от 22 января 2010 г. № 16 // Российская газета. 2008. 19 марта. (№ 58); 2010. 12 марта. (№ 51).
270. Приказ ФМС России «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 14 мая 2012 г. № 166: в ред. Приказа ФМС от 18 ноября 2015 г. № 507 [Текст] // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 20 сент. 2010. № 38; Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201512140057> (дата обращения: 10.11.2017).
271. Правила оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации [Текст]: утверждены Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 186 // СЗ РФ. 11 марта 2013. № 10, ст. 1035.
272. Временные правила предоставления временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим на территорию Российской Федерации в поисках убежища, в упрощенном порядке [Текст]: утверждены Постановлением Правительства РФ «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» от 22 июля 2014 г. № 690: в ред. Постановления Правительства РФ от 8 августа 2017 г. № 950 // СЗ РФ. 28 июля 2014. № 30 (ч. II), ст. 4326; 21 авг. 2017. № 34, ст. 5275.
273. Приложение к Временным правилам предоставления временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим на территорию Российской Федерации в поисках убежища, в упрощенном порядке (форма предварительной анкеты) [Текст]: утверждено

Постановлением Правительства РФ «О внесении изменений во Временным правилам предоставления временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории Украины, прибывшим на территорию Российской Федерации в поисках убежища, в упрощенном порядке» от 29 октября 2014 г. № 1118 // СЗ РФ. 3 нояб. 2014. № 44, ст. 6080.

274. Приказ Минздрава РФ «О внесении изменений в Правила обязательного медицинского страхования, утвержденные Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 февраля 2011 г. № 158н, с целью реализации положений Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29 мая 2014 года» от 27 октября 2016 г. № 803н [Электронный ресурс]. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
275. Устав Межрегиональной общественной организации «Профессиональный союз трудящихся-мигрантов, занятых в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и смежных отраслях», принятый 10.11.2007 [Электронный ресурс]. URL: http://www.profmigr.com/index.php?option=com_content&task=view&id=349&Itemid=69 (дата обращения: 10.11.2017).

4. Законодательство зарубежных государств

276. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. [Текст] // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А.Окунькова. М., 1997. С. 423–450.
277. Закон Венгрии об убежище № 1997 CXXXIX (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.nordiclife.org/kratkaja_spravka_po_stranam/vengriya.html (дата обращения: 10.11.2017).
278. Закон Республики Таджикистан о беженцах от 10 мая 2002 г. № 50 (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2100 (дата обращения: 10.11.2017).
279. Закон Республики Таджикистан «О миграции» от 11 декабря 1999 г. № 881 (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.migration.tj/index.php/ru/zakonodatelstvo/omigratio> (дата обращения: 23.05.2017).
280. Уголовный Кодекс Республики Таджикистан от 21 мая 1998 г. № 574 (с изм. и доп.) в ред. Закона РТ от 2 августа 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=237375 (дата обращения: 10.11.2017).
281. Закон Киргизской Республики «О внешней миграции» от 17 июля 2000 г. № 61 (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kyrgyzconsulate.ru/?p=123> (дата обращения: 10.11.2017).

282. Закон Республики Молдова «О миграции» от 6 декабря 2002 г. № 1518-XV (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=5103 (дата обращения: 10.11.2017). (Утратил силу).
283. Закон Республики Молдова «О режиме иностранцев в Республике Молдова» от 16 июля 2010 г. № 200 (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31897 (дата обращения: 10.11.2017).
284. Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 22 июля 2011 г. № 477-IV ЗРК (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477> (дата обращения: 10.11.2017).
285. Law N 4251/2014 by 1 April 2014 enacting the Code of Immigration and Social Integration, Greece [Электронный ресурс]. URL: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=100567 (Date of access: 10 November 2017).
286. Border Security and Immigration Enforcement Improvements. President Executive Order, 25 January 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements> (Date of access: 10 November 2017).
287. Enhancing Public Safety in the Interior of the United States. President Executive Order, 25 January 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-order-enhancing-public-safety-interior-united> (Date of access: 10 November 2017).

5. Монографии, учебные пособия, научные сборники, материалы конференций и издания международных организаций

288. Аби-Сааб, Р. Гуманитарное право и внутренние конфликты: истоки и эволюция международной регламентации [Текст]: пер. с франц. М.: МККК, 2000. 264 с.
289. Азбука прав трудящихся женщин и гендерного равенства [Текст]. 2-е изд. М.: МБТ, 2008. 210 с.
290. Акчурин, Т.Ф. Конституционное право Российской Федерации [Текст]: планы семинарских занятий и задания для самостоятельной работы: учеб. издание. М.: ВАВТ, 2013. 144 с.
291. Аналитический обзор процедур привлечения иностранной рабочей силы: (законодательство Республики Казахстан и международный опыт) [Текст]. Первая версия. Астана: MOM, 2011. 52 с.
292. Балашова, Т.Н. Конституционно-правовые проблемы формирования миграционной политики [Текст]. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2011. 291 с.

293. Беженцы в цифрах [Текст]: 50-летие УВКБ ООН. Женева: УВКБ ООН, 2000. 15 с.
294. Беженцы: динамика перемещений [Текст]: доклад для Независимой комиссии по междунар. гуманитар. вопросам. М.: Междунар. отношения, 1987. 202 с.
295. Бирюков, М.М. Европейская интеграция: международно-правовой подход [Текст]: монография. М.: Науч. кн., 2004. 208 с.
296. Бирюков, М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора [Текст]. М.: Науч. кн., 2009. 240 с.
297. Бирюков, М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора [Текст]: учеб. пособие. М.: Статут, 2013. 240 с.
298. Блищенко, И.П. Дипломатическое право [Текст]. М.: Высш. шк., 1990. 287 с.
299. Буянова, М.О. Трудовое право России [Электронный ресурс]: учебник. 4-е изд. М.: Проспект, 2011. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017).
300. Витрук, Н.В. Общая теория правового положения личности [Текст]. М.: Норма, ИНФРА-М, 2017. 448 с.
301. Витрук, Н.В. Право, демократия и личность в конституционном измерении (история, доктрина и практика) [Текст]: избранные труды (1991–2012 гг.). М.: Норма, 2012. 688 с.
302. Вишневский, А.Г. Россия перед демографическим выбором [Текст]: выступления и интервью. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. 299 с.
303. Вне толерантности: торговля людьми и рабский труд: новые метаморфозы старых преступлений и новые методы противодействия [Текст] / отв. ред. Л.Д.Ерохина. Владивосток: ТГЭУ, 2009. 336 с.
304. Волох, В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы [Текст]: монография. М.: Спутник, 2010. 252 с.
305. Вопросы предоставления медицинской помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства в Российской Федерации [Текст]: материалы Рабочей группы по медицинским и социальным проблемам трудящихся-мигрантов за 2010 г. М.: МОМ, 2011. 40 с.
306. Воронина, Н.А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ: (историко-правовой анализ) [Текст]: монография / ИГП РАН. М.: Изд. дом ГУУ, 2015. 303 с.
307. Воронина, Н.А. Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы [Текст]: монография. М.: Спутник, 2010. 221 с.
308. Выдача лиц, совершивших преступление [Электронный ресурс]: учеб.-практ. пособие / А.А.Крупцов, Е.Г.Моисеев, А.И.Чучаев. М.: Проспект,

2011. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
309. Галенская, Л.Н. Право убежища: (международно-правовые вопросы) [Текст]. М.: Междунар. отношения, 1968. 128 с.
310. Ганюшкин, Б.В. Правовое положение российских граждан за границей [Текст]: пособие для практ. работников. М.: Академия ФСБ России, 2003. 322 с.
311. Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики [Текст] / под ред. Ф.М.Рудинского. 2-е изд. М.: ТФ «Мир», 2006. 478 с.
312. Гудвин-Гилл, Г.С. Статус беженца в международном праве [Текст]: пер. с англ. / под ред. М.И.Левиной. М.: ЮНИТИ, 1997. 647 с.
313. Давлетгильдеев, Р.Ш. Региональные модели международно-правового регулирования труда [Текст]. Казань: К(П)ФУ, 2015. 176 с.
314. Доклад о применении Регламента «Дублин II» в Европе [Текст], март 2006 г. / Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRA), Европейская правовая сеть по вопросам убежища (ELENA). AD3/3/2006/EХТ/МН. 122 с.
315. Европейская социальная хартия: право Совета Европы и российская практика [Текст] / С.А.Глотов, В.В.Кочетков, С.В.Сальников, А.А.Ходусов; под ред. С.А.Глотова. М.: АПКИППРО, 2010. 328 с.
316. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека [Текст]: учебник для вузов / отв. ред. Л.М.Энтин. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2013. 960 с.
317. ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран [Текст] / под ред. Н.К.Арбатовой, А.М.Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 52 с.
318. Женщины-мигранты из стран СНГ в России [Текст] / под ред. Е.В.Тюрюкановой. М.: Фонд «Новая Евразия»; МАКС пресс, 2011. 184 с.
319. Зайбт, Х. Сборник задач по международному гуманитарному праву [Текст]. М.: МККК, 1998. 160 с.
320. Зайончковская, Ж.А. Россия: миграция в разном масштабе [Текст]: науч. доклады. Вып. 1. М.: Центр изучения проблем вынужд. миграции в СНГ, 1999. 68 с.
321. Законодательство и политика в области интеграции иммигрантов [Текст]: сборник законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов. М.: МОМ, 2011. 196 с.
322. Защита беженцев и роль УВКБ ООН [Текст]. Женева: УВКБ ООН, 2008–2009. 31 с.
323. Зимненко, Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации. Общая часть [Текст]: курс лекций. М.: РАП, Статут, 2010. 416 с.

324. Зинченко, Н.Н. Международное миграционное право: основы теории и практики [Текст]. М.: Науч. кн., 2011. 344 с.
325. Иванов, Д.В. Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве [Текст]. М.: БИ, 2010. 239 с.
326. Иванчак, А. Правовой режим труда иностранных граждан в Российской Федерации [Текст]: монография. М.: МГИМО-Университет, 2016. 374 с.
327. Ивахнюк, И.В. Международная трудовая миграция [Текст]: учеб. пособие / экон. ф-т МГУ. М.: ТЕИС, 2005. 286 с.
328. Ивахнюк, И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика [Текст]. М.: МАКС пресс, 2008. 192 с.
329. Ивахнюк, И.В. Перспективы миграционной политики России: выбор верного пути [Текст]. М.: МАКС пресс, 2011. 128 с.
330. Ильин, Ю.Д. Международное публичное право [Текст]: лекции. М.: Юрист, 2005. 206 с.
331. Исчезающая мировая держава: демографическое будущее России и других бывших союзных государств [Текст]: пер. с нем. / Ш.Зиверт, С.Захаров, Р.Клингхольц. Берлин: Berlin Institute for Population and Development, 2011. 148 с.
332. Капустин, А.Я. Европейский союз: интеграция и право [Текст]: монография. М.: РУДН, 2000. 436 с.
333. Карташкин, В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве [Текст]. М.: ИГП РАН, 1995. 136 с.
334. Карташкин, В.А. Права человека: международная защита в условиях глобализации [Текст]. М.: Норма, 2009. 288 с.
335. Карташкин, В.А. Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI веке [Текст]. М.: Норма, 2015. 176 с.
336. Келин, В. Руководящие принципы по вопросу о перемещении внутри страны [Текст]: комментарий. М.: Мемориал, 2004. 112 с.
337. Киселева, Е.В. Международно-правовое регулирование миграции [Текст]: учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2017. 375 с.
338. Ковалев, А.А. Международное экономическое право и правовое регулирование международной экономической деятельности [Текст]: учеб. пособие. М.: Науч. кн., 2007. 424 с.
339. Ковалев, А.А. Международная защита прав человека [Текст]: учеб. пособие. М.: Статут, 2013. 591 с.
340. Кожевников, Ф.И. Русское государство и международное право [Электронный ресурс] / под ред. Л.Н.Шестакова. М.: Зерцало, 2008. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.

341. Кокотов, А.Н. Конституционное право России [Текст]: курс лекций: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Проспект, 2010. 296 с.
342. Комментарий к Федеральному Закону «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ [Электронный ресурс] / Е.Г. Царенкова, Т.А.Кухаренко, А.В.Андреева. М.: система «Гарант», 2011. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
343. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Н.В.Леонова, А.А.Пелишенко, Е.С.Унтерберг. Система «Гарант», 2008. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
344. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс] / О.Н.Ефремова, Е.А.Бевзюк; под ред. А.Е.Епифанова, В.М.Абдрашитова. Специально для системы «Гарант», 2013. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
345. Комментарий к Конституции Российской Федерации [Электронный ресурс] / под общ. ред. Л.В.Лазарева. М.: Новая правовая культура, 2009. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
346. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации [Текст] / под ред. К.Н.Гусова, Э.Г.Тучковой. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2014. 1008 с.
347. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации [Текст] / отв. ред. В.М.Лебедев. 14-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. 1077 с.
348. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть [Текст]: учебник / отв. ред. Б.А.Страшун. 4-е изд., обновл. и дораб. М.: Норма, 2005. 896 с.
349. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) [Электронный ресурс] / под ред. Ю.А.Дмитриева. М.: Деловой двор, 2009. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
350. Котляров, И.И. Международное право и вооруженные конфликты [Текст]: монография. М.: Моск. ун-т МВД России, 2003. 314 с.
351. Курс международного права [Текст]: в 7 т. Т. 1: Понятие, предмет и система международного права / отв. ред. Р.А.Мюллерсон, Г.И.Тункин. М.: Наука, 1989. 360 с.
352. Курс международного права [Текст]: в 7 т. Т. 3: Основные институты международного права / отв. ред. Н.А.Ушаков. М.: Наука, 1990. 260 с.

353. Лебо, Ф. Правовые и социальные условия для лиц, ищущих убежище, и беженцев в Центрально- и Восточно-европейских странах [Текст]. Копенгаген: Датский Совет по беженцам, 1999. 284 с.
354. Лукашук, И.И. Международное право. Особенная часть [Текст]: учебник / Академический правовой ун-т; ИГП РАН. М.: БЕК, 1997. 410 с.
355. Лукашук, И.И. Современное право международных договоров [Электронный ресурс]: в 2 т. Т. II: Действие международных договоров. М.: Волтерс Клувер, 2006. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
356. Лютов, Н.Л. Эффективность норм международного трудового права [Текст]: монография. М.: Проспект, 2014. 328 с.
357. Мартенс, Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов [Текст] / под ред. Л.Н.Шестакова. М.: Юрид. колледж МГУ, 1996. 229 с.
358. Марченко, М.Н. Проблемы общей теории государства и права [Электронный ресурс]: учебник: в 2 т. 2-е изд., перераб. и доп. Т. 2: Право. М.: Проспект, 2016. URL: <http://www.ural-education.ru/wp-content/uploads/2016/10/Марченко-М.Н.-Проблемы-общей-теории-государства-и-права-в-2-т.-Т.-2.pdf> (дата обращения: 23.05.2017).
359. Методология и методы изучения миграционных процессов [Текст]: междисциплинарное учеб. пособие / под ред. Ж.Зайончковской, И.Молодиковой, В.Мукомеля. М.: Адаманть, 2007. 370 с.
360. Международная и внутригосударственная защита прав человека [Текст]: учебник / под ред. Р.М.Валеева; Казанский (Приволжский) фед. ун-т. М.: Статут, 2011. 830 с.
361. Международное гуманитарное право [Текст]: указатель: пер. с англ. / под ред. В.А.Зольф, Дж.Э.Роуч. Пересмотр. и доп. изд. М.: МККК, 2000. 352 с.
362. Международное гуманитарное право [Текст]: учебник / под ред. И.И.Котлярова. 3-е изд., перераб.и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. 271 с.
363. Международное право [Текст]: учебник / Дип. Академия МИД России; отв. ред. С.А.Егоров. М.: Статут, 2016. 848 с.
364. Международное трудовое право [Электронный ресурс]: учеб. пособие / Н.Л.Лютов, П.Е.Морозов; под науч. ред. К.Н.Гусова. М.: Проспект, 2011. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
365. Международное частное право [Текст]: учебник: в 2-х т. / МГИМО(У) МИД России; отв. ред. С.Н.Лебедев, Е.В.Кабатова. Т. 2. М.: Статут, 2015. 764 с.
366. Международное частное право [Текст]: хрестоматия / сост. Зульфугарзаде Т.Э. М.: Инф.-ресурсн. центр совр. образования, 2008. 1520 с.

367. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции [Текст]: монография / Д.К.Бекашев, Д.В.Иванов. М.: Проспект, 2013. 392 с.
368. Миграции без границ: эссе о свободном передвижении людей [Текст] / под ред. А.Пеку и П. де Гюштенера. М.: ЮНЕСКО, 2009. 291 с. (Серия «Исследования в области социальных наук»).
369. Миграционные процессы: тренды, вызовы, перспективы [Текст]: сборник материалов междунар. науч.-практ. конф. (Казань, 14–15 марта 2014 г.) / Мин-во образования и науки Республики Татарстан; К(П)ФУ; под ред. Н.Г.Багаутдиновой, Е.В.Фархутдиновой. Казань: Отечество, 2014. 376 с.
370. Миграция населения [Текст]. Вып. 1: Теория и практика исследования / под общ. ред. О.Д.Воробьевой. М.: М-во по делам федерации, нац. и миграционной политики РФ, 2001. 176 с.
371. Миграция населения [Текст]. Вып. 3: Международная миграция / под общ. ред. О.Д.Воробьевой. М.: М-во по делам федерации, нац. и миграционной политики РФ, 2001. 112 с.
372. Миграция населения [Текст]. Вып. 4: Система иммиграционного контроля / под общ. ред. О.Д.Воробьевой. М.: М-во по делам федерации, нац. и миграционной политики РФ, 2001. 160 с.
373. Миграция населения в контексте социальных наук [Текст]: сборник программ учеб. курсов по миграции / под ред. И.Н.Молодиковой. Смоленск: Маджента, 2005. 370 с.
374. Миграция населения: теория и политика [Текст]: учеб. пособие / под ред. О.Д.Воробьевой, А.В.Топилина; МПСУ. М.: Экон. образование, 2012. 364 с.
375. Мик, Ц. Введение в международное право в области защиты прав человека [Текст]. Варшава: Хельсинский фонд по правам человека, 2001. 36 с.
376. Мизулина, Е.Б. Торговля людьми и рабство в России: международно-правовой аспект [Текст]. М.: Юристъ, 2006. 591 с.
377. Мирное разрешение международных споров: современные проблемы [Текст]: монография / А.Х.Абашидзе, А.М.Солнцев, К.В.Агейченко. М.: РУДН, 2011. 307 с.
378. Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции [Текст] / под ред. Г.Витковской. М.: МОМ, 2004. 351 с.
379. Мукомель, В.И. Миграционная политика России: постсоветские контексты [Текст]: монография. М.: Ин-т социологии РАН; Диполь-Т, 2005. 351 с.
380. Мукомель, В.И. Политика интеграции [Текст]. М.: МАКС пресс, 2011. 60 с. (Серия специальных докладов).
381. Население России, 2007 [Текст]: Пятнадцатый ежегод. демогр. доклад / отв. ред. А.Г.Вишневский. М.: ГУ ВШЭ, 2009. 296 с.
382. Население России, 2008 [Текст]: Шестнадцатый ежегод. демогр. доклад / отв. ред. А.Г.Вишневский. М.: ГУ ВШЭ, 2010. 352 с.

383. Население России, 2010-2011 [Текст]: Восемнадцатый-девятнадцатый ежегод. демогр. доклад / отв. ред. А.Г.Вишневский. М., НИУ ВШЭ, 2013. 530 с.
384. Население России, 2012 [Текст]: Двадцатый ежегод. демогр. доклад / отв.ред. А.Г.Вишневский. М.: НИУ ВШЭ, 2014. 412 с.
385. Наумова, Р.Л. Труд иностранцев у российского работодателя [Электронный ресурс]. М.: Дашков и К, 2009. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
386. Николаев, А.М. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: конституционно-правовой механизм реализации в Российской Федерации [Текст]: монография. М.: АПК и ППРО, 2011. 596 с.
387. Новое в российском и международном праве. На пути к социальному государству [Текст]: 15-летие Российской Конституции. Вып. X. М.: РГСУ, 2009. 304 с.
388. Новое миграционное законодательство Российской Федерации: правоприменительная практика [Текст] / под ред. Г.Витковской, А.Платоновой и В.Школьников. М.: МОМ; ФМС; ОБСЕ, 2009. 480 с.
389. Нормотворческая юридическая техника [Электронный ресурс] / под ред. Н.А.Власенко. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
390. Общая теория прав человека [Текст] / отв.ред. Е.А.Лукашева. М.: Норма, 1996. 520 с.
391. Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии [Текст]: учеб. пособие / под ред. С.Ю.Кашкина. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2011. 151 с.
392. Основы права Европейского Союза [Текст]: учеб. пособие / под ред. С.Ю.Кашкина. М.: Белые альвы, 1997. 368 с.
393. Особенности предотвращения и расследования преступлений, связанных с торговлей людьми [Текст]: учеб. пособие / под общ. ред. И.Ч.Шушкевича. М.: Волтерс Клувер, 2008. 312 с.
394. Особенности предотвращения и расследования преступлений, связанных с торговлей людьми [Текст]: учеб. пособие. 2-е изд. М.: Амер. ассоц. юристов, 2011. 304 с.
395. Оценка нужд и потребностей женщин трудящихся-мигрантов. Центральная Азия и Россия [Текст]. Алматы: ЮНИФЕМ; МОТ, 2009. 78 с.

396. Павленко, Е.М. Образование в области прав человека как основа формирования правовой культуры и культуры прав человека в Российской Федерации [Текст]: монография. М.: Права человека, 2016. 216 с.
397. Пиголкин, А.С. Толкование нормативных актов в СССР [Текст]. М.: Юстицинформ, 2005. 144 с. (Юридическое наследие XX века).
398. Положение беженцев в мире, 1997–1998 [Текст]. М.: УВКБ ООН, 1998. 311 с.
399. Помощь беженцам: представляем УВКБ ООН [Текст]. Женева: УВКБ ООН, 2000. 23 с.
400. Постовалова, Т.А. Трудовое право Европейского союза: теория и практика [Текст]. М.: Проспект, 2015. 496 с.
401. Потапов, В.И. Беженцы и международное право [Текст]. М.: Междунар. отношения, 1986. 104 с.
402. Права человека: сборник международных документов [Текст] / сост. Л.Н. Шестаков. М.: изд-во МГУ, 1986. 232 с.
403. Права человека [Текст]: учебник / под ред. Е.А.Лукашевой. 3-е изд., перераб. М.: Норма; ИНФРА-М, 2017. 512 с.
404. Права человека в международном праве [Текст]: учеб.-метод. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. / Т.М.Пряхина, А.Ю.Ястребова; под ред. В.О.Лучина, Ю.М.Малеева. М.: ВАКО, 2014. 128 с.
405. Право внешних сношений [Текст]: учеб.-метод. пособие / А.Ю.Ястребова, И.О.Анисимов; Дип. академия МИД России; под науч. ред. С.А.Егорова. М.: Белый Ветер, 2017. 214 с.
406. Право Европейского Союза: вопросы истории и теории [Текст]: учеб. пособие / М.Н.Марченко, Е.М.Дерябина. М.: Проспект, 2010. 432 с.
407. Право Европейского Союза [Текст]: учебник: в 2 т. Т. 2: Особенная часть / под ред. С.Ю.Кашкина. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. 1023 с. (+ CD).
408. Право Европейского Союза [Текст]: учеб. пособие / С.Ю.Кашкин, А.О.Четвериков, П.А.Калиниченко и др.; отв. ред. С.Ю.Кашкин. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013. 320 с.
409. Право Совета Европы. Конвенция о защите прав человека и основных свобод [Текст]: учеб. пособие. / А.Х.Абашидзе, Е.С.Алисиевич М.: Международные отношения, 2007. 304 с.
410. Правовая защита во время войны [Текст] / М.Сассоли, А.Бувье. Т. 1. Ч. I, II. М.: МККК, 2008. 657 с.
411. Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации [Текст]. М.: МОМ, 2002. 272 с.

412. Правовой механизм противодействия современным вызовам и угрозам миру, безопасности и устойчивому развитию [Текст]: монография / под ред. И.А.Умновой. М.: РАП, 2011. 598 с.
413. Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве [Текст] / Д.В.Иванов, Н.А.Бобринский. М.: Статут, 2009. 301 с.
414. Правовые основы привлечения и использования неквалифицированных и низкоквалифицированных иностранных работников-граждан третьих стран в 27 государствах Европейского Союза: краткое описание [Текст]: (практ. пособие). Первая версия. Женева: МОМ, 2010. 98 с.
415. Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере зоны свободной торговли и таможенного союза ЕврАзЭС) [Электронный ресурс]: монография / отв. ред. В.Ю.Лукьянова; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Анкил, 2012. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
416. Практика использования патентов на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами в Российской Федерации: (результаты исследования) [Текст]. М.: МОМ, 2012. 93 с.
417. Пресечение нарушений международного гуманитарного права [Текст]: сб. ст. М.: МККК, 1998. 159 с.
418. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми [Текст]. М.: МОТ, 2004. 120 с.
419. Проблемы законодательного обеспечения борьбы с незаконной миграцией [Текст]. М.: Гос. Дума, 2007. 136 с.
420. Проблемы интеграции мигрантов в российском обществе [Текст]: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 13–14 мая 2010 г.) / отв. ред. Т.А.Сошникова. М.: МосГУ, 2010. 222 с.
421. Противодействие торговле людьми в Российской Федерации [Текст]: науч. доклад / под ред. В.С.Овчинского, Ю.Г.Торбина. М.: Норма, 2009. 208 с.
422. Противодействие торговле людьми: законодательство и практика социальной помощи [Текст]: в рамках проекта «Балтийский мониторинг», 2003. СПб.: РОО ИНГО / Кризисный центр для женщин, 2003. 145 с.
423. Противодействие торговле людьми: правовое регулирование, зарубежная и отечественная практика [Текст]: монография / С.А.Глотов, С.В.Сальников. М.: МЮИ, 2009. 232 с.
424. Профилактика и противодействие торговле людьми: особенности деятельности органов внутренних дел [Текст]: учеб. пособие / науч. ред. Ю.А.Алексеев, П.Б.Баранов. Ростов н/Д: Терра, 2005. 123 с.

425. Региональные аспекты международных отношений [Текст]: учебник / К.Н.Кулматов, А.В.Митрофанова; Дип. академия МИД России. М.: Восток-Запад, 2010. 536 с.
426. Региональные системы защиты прав человека [Текст]: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.Х.Абашидзе. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. 377 с.
427. Саидов, А.Х. Международное право прав человека [Текст]: учеб. пособие. / отв. ред. Б.Н.Топорнин. М.: Академический правовой ун-т; МЗ Пресс, 2002. 198 с.
428. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции [Текст]: М.: МОМ, 1994. 368 с.
429. Связи между проституцией и торговлей людьми с целью сексуальной эксплуатации [Текст]: информ. справочник. М.О'Коннор, Г.Хили / Коалиция против торговли женщинами; Европейское женское лобби. [Б.м.], 2006. 39 с.
430. Словарь международного права [Текст] / Дип. академия МИД России; отв. ред. С.А.Егоров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2014. 495 с.
431. Смирнова, Е.С. Глобализация как правовое понятие (к постановке проблемы) [Текст]. 3-е изд., доп. М.: Мещера, 2009. 78 с.
432. Смирнова, Е.С. Европейское гражданство – множественное в едином [Текст]. 2-е изд. Тверь: СФК-офис, 2012. 124 с.
433. Смирнова, Е.С. Международно-правовые проблемы гражданства стран СНГ и Балтии в свете европейского опыта [Текст]. 3-е изд. Тверь: СФК-офис, 2012. 232 с.
434. Смирнова, Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации [Текст]: монография. 2-е изд., доп. Тверь: СФК-офис, 2012. 592 с.
435. Смирнова, Е.С. Гражданство Союзного государства Беларуси и России: история, политика, право [Текст]. М.: Изд. группа «Граница», 2015. 288 с.
436. Современная концепция прав человека в принципах и нормах Совета Европы [Текст]: путеводитель по специальному лекционному курсу для студентов. / С.А.Глотов, В.Д.Мазаев. М.: Ин-т нац. стратегии реформ, 2001. 560 с.
437. Современные международные отношения [Текст]: учебник / под ред. А.В.Торкунова, А.В.Мальгина; МГИМО (У) МИД России. М.: Аспект Пресс, 2012. 688 с.
438. Социальное и демографическое развитие России. Каирская программа действий: 15 лет спустя [Текст]: краткий обзор. М.: ЮНФПА, 2010. 24 с.

439. Специальные программы легализации иммигрантов: мировой опыт [Текст]: сб. ст. / под ред. Г.Витковской, А.Рубцовой; МОМ; БДИПЧ ОБСЕ. М.: Пилот, 2006. 256 с.
440. Справка по материалам изучения судебной практики в Российской Федерации, касающейся процедуры определения статуса беженца (подготовлена совместно Верховным Судом Российской Федерации, судами республик, краевыми, областными, соответствующими им судами Российской Федерации и УВКБ ООН) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
441. Справочник по терминологии в области миграции (русско-английский) [Текст]: учеб. пособие, разработанное для сотрудников ФМС. М.: МОМ, 2011. 164 с.
442. Судебное разбирательство уголовных дел о торговле людьми [Текст] / Г.И.Загорский, М.А.Кауфман, Т.Ф.Моисеева, Н.В.Радутная. М.: МОМ; Юрид. лит., 2009. 240 с.
443. Сценарии развития миграционной политики в России [Текст] / В.А.Поставнин, Н.И.Власова, И.Г.Матвеева. М.: МАКС пресс, 2011. 56 с. (Серия специальных докладов).
444. Талалаев, А.Н. Право международных договоров. Договоры с участием международных организаций [Текст]: М.: Междунар. отношения, 1989. 272 с.
445. Талалаев, А.Н. Право международных договоров [Электронный ресурс]. Том 1: Общие вопросы / отв. ред. Л.Н.Шестаков. М.: Зерцало, 2011. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
446. Татаринцев, В.М. Содружество Независимых Государств в начале XXI века: проблемы и перспективы [Текст]: учеб. пособие / Дип. академия МИД России. М.: Науч. кн., 2007. 370 с.
447. Тиунов, О.И. Международное гуманитарное право [Текст]: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2015. 319 с.
448. Толстой, В.С. Личные неимущественные правоотношения [Текст]. М.: АПКиППРО, 2009. 216 с.
449. Топорнин, Б.Н. Европейское право [Текст]: учебник. М.: Юрист, 1999. 456 с.
450. Торговля людьми: выявление, раскрытие, расследование [Текст]: учеб. пособие / под общ. ред. О.П.Левченко. Владивосток: МОМ, 2009. 100 с.
451. Транзитная миграция и транзитные страны: теория, практика и политика регулирования [Текст] / под ред. И.Молодиковой и Ф.Дювеля. М.: Университет. кн., 2009. 392 с.

452. Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше [Текст] / Ж.А.Зайончковская, Е.В.Тюрюканова, Ю.Ф.Флоринская. М.: Фонд «Новая Евразия»; МАКС пресс, 2011. 52 с. (Серия специальных докладов).
453. Трыканова, С.А. Эффективность организационно-правового регулирования миграции в России на современном этапе [Текст]: учеб. пособие. М.: Флинта, 2015. 196 с.
454. Тюркин, М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ [Текст]: монография. М.: ВНИИ МВД Российской Федерации, 2004. 118 с.
455. Тюрюканова, Е. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми [Текст]: 2-е изд., перераб. и доп. Женева: МБТ, 2006. 216 с.
456. Уголовное право России. Части общая и особенная [Текст]: учебник / под ред. А.В.Бриллиантова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. 1184 с.
457. Умнова, И.А. Право мира [Текст]: курс лекций. М.: Эксмо, 2010. 448 с.
458. Ушаков, Н.А. Международное право [Текст]: учебник. М.: Юристъ, 2003. 304 с.
459. Фомиченко, М.П. Защита прав народов в Российской Федерации: (конституционно-правовые аспекты) [Текст]. М.: РГСУ, 2005. 404 с.
460. Хабриева, Т.Я. Миграционное право России: теория и практика [Текст]. М.: Контракт, 2008. 336 с.
461. Хрестоматия по правам беженцев: решения, документы, материалы [Текст] / гл. ред. М.Фуллerton. 2-е изд. на рус. яз. Будапешт: Венгерский Хельсинкский Комитет, 2014. 212 с.
462. Чепурин, А.В. Политика Российской Федерации в отношении зарубежных соотечественников [Текст]: учеб. пособие / Дип. академия МИД России. М.: Восток-Запад, 2009. 176 с.
463. Черниченко, С.В. Теория международного права [Текст]: в 2 т. М.: НИМП, 1999. Т. 1, 336 с.; Т. 2, 531 с.
464. Черниченко, С.В. Очерки по философии и международному праву [Текст]. М.: Науч. кн., 2009. 770 с.
465. Черниченко, С.В. Контуры международного права. Общие вопросы [Текст]. М.: Науч. кн., 2014. 592 с.
466. Чернобель, Г.Т. В.М. Сырых – методолог, теоретик, социолог и историк права: научная биография [Текст]. М.: РАП, 2011. 428 с.
467. Четвериков, А.О. Правовой режим пересечения людьми внутренних и внешних границ государств-членов Европейского Союза [Электронный ресурс]: учеб. пособие / под ред. С.Ю.Кашкина. М.: Волтерс Клувер, 2010. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.

468. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран [Текст]: учебник. 6-е изд. М.: Норма, 2010. 608 с.
469. Чудиновских, О.С. Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: политика и тенденции [Текст]. М.: НИУ ВШЭ, 2014. 76 с. (Серия: Государственное и муниципальное управление).
470. Шестерякова, И.В. Международные трудовые нормы и трудовое право России: их соотношение и коллизии [Текст]: монография. Саратов: изд-во Саратовского ун-та, 2013. 288 с.
471. Шишенина, И.В. Права человека в российских конституционных проектах (1990–1993 гг.) [Текст]. М.: Права человека, 2010. 168 с.
472. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики [Текст] / Ф.М.Рудинский, Ю.В.Гаврилова, А.А.Крикунова, Т.А.Сошникова; под общ. ред. Ф.М.Рудинского. М.: Права человека, 2009. 495 с.
473. Экономическое право Европейского Союза [Текст]: монография / Е.В.Постникова, Ю.М.Юмашев. М.: Норма; Инфра-М, 2014. 384 с.
474. Эксплуатация трудовых мигрантов в российском строительном секторе: краткое содержание и основные рекомендации [Текст]. Human Rights Watch, февраль 2009 г. 125 с.
475. Юдина, Т.Н. Социология миграции [Текст]: учеб. пособие для вузов. М.: Академический проект, 2006. 272 с.
476. Юдина, Т.Н. Миграция: словарь основных терминов [Текст]: учеб. пособие. М.: РГСУ, 2007. 472 с.
477. Юридический справочник мигранта [Текст] / Авт. коллектив: Т.Я.Хабриева, Б.Б.Хамчиев, Л.В.Андриченко, В.А.Васильев, В.О.Елеонский, В.В.Туляков. М.: Классикс Стил, 2002. 318 с.
478. Ястребова, А.Ю. Пособие по предотвращению торговли людьми для сотрудников консульских учреждений [Текст]. СПб.: МОМ, 2009. 59 с.
479. Ястребова, А.Ю. Миграционное право [Текст]: учеб.-метод. пособие / под ред. А.А.Ковалева. М.: АПКИППРО, 2011. 200 с.
480. Ястребова, А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации [Текст]: монография. М.: ВАКО, 2014. 464 с.

6. Научные публикации в сборниках и периодических изданиях

481. Агапов, А.Н. Личная безопасность как субъективное право граждан (содержание, структура) [Текст] // Евразийский юридический журнал. 2012. № 5 (48). С.74–76.

482. Акифьева, И.В. Нормативно-правовая и индивидуально-правовая природа договора [Текст] // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Тамбов, 2011. № 5 (11), ч. I. С. 10–12.
483. Акулов, Д.М. Евразийская экономическая интеграция в рамках СНГ (международно-правовые аспекты) [Текст] // Евразийский юридический журнал. 2012. № 5 (48), С. 11–13.
484. Алексеенко, А.Н. Нелегальная трудовая миграция в Казахстане [Текст] // Этнодемографические процессы в Казахстане и сопредельных территориях: сб. науч. тр. Усть-Каменогорск, 2010. С. 25–31.
485. Алиев, С.Б. О деятельности Евразийской экономической комиссии по интеграции государств-участников Евразийского экономического пространства в миграционной сфере [Текст] // Регулирование экономической миграции: действующие механизмы и практики привлечения, отбора и допуска иностранной рабочей силы и возможности координированного управления трудовой миграцией в Восточной Европе и Центральной Азии: материалы регионального практ. семинара / НИУ ВШЭ, Ин-т демографии; МОМ. М.: МОМ, 2014. С. 111–115.
486. Алисиевич, Е.С. К вопросу об определении понятия «уязвимые группы» в международном праве прав человека [Текст] // Евразийский юридический журнал. 2013. № 1 (56). С. 29–33.
487. Андриченко, Л.В. Проблемы государственно-правового регулирования миграции в России в контексте обеспечения национальной безопасности [Текст] // Вестник Института Кеннана в России. М., 2007. Вып. 12. С. 106–119.
488. Андриченко, Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2010. № 3. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
489. Андриченко, Л.В. Правовое регулирование адаптации и интеграции иммигрантов в России [Текст] // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. № 10 (16). С. 152–159.
490. Андриченко, Л.В. Развитие миграционного законодательства как фактор обеспечения мира и устойчивого развития в Российской Федерации (общие тенденции) [Текст] // Правовой механизм противодействия современным вызовам и угрозам миру, безопасности и устойчивому развитию: монография / под ред. И.А.Умновой. М.: РАП, 2011. С. 466–483.
491. Анисимов, Л.Н. Компетенция и нормотворческая функция международной организации труда (к вопросу о ратификации Россией Конвенции МОТ об оплачиваемых отпусках) [Электронный ресурс] // Вопросы трудового права.

2010. № 9. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
492. Антоненко, Т. Ретроспектива миграционной политики России: 200 лет в пути [Текст] // Миграция XXI век. 2012. № 3 (12), май–июнь. С. 27–30.
493. Асриев, Р.В. Глобализация международных отношений и экстерриториальные политические конфликты [Текст] // Международные отношения в начале XXI века: материалы ежегод. конф. молодых ученых. М.: Дип. академия МИД России, 2010. С. 145–155.
494. Барнашев, А.М. Современные интеграционные процессы и проблемы взаимодействия норм международного и национального права [Текст] // Международно-правовые стандарты в конституционном праве: сб. науч. тр. Ч. I. М.: РАП; ИНИОН РАН, 2006. С. 10–23.
495. Бекашев, Д.К. Перспективы правового регулирования трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе [Текст] // Евразийский юридический журнал. 2012. № 12 (55). С. 18–22.
496. Белов, В.А. Некоторые вопросы социокультурной адаптации мигрантов в московском мегаполисе [Текст] // Актуальные вопросы социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в московском мегаполисе: сб. материалов круглого стола. (Москва, 23 ноября 2016 г.) М.: Науч. центр евразийской интеграции; Московский дом национальностей Правительства Москвы, 2016. С. 15–25.
497. Блинова, В.Г. Соотношение международного и внутригосударственного права в области защиты беженцев [Текст] // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы: сб. ст. Вып. IX / под общ. ред. С.В.Черниченко; Дип. академия МИД России. М.: Восток-Запад, 2009. С. 111–128.
498. Бобырев, В.В. Актуальные проблемы правового обеспечения противодействия незаконной миграции [Электронный ресурс] // Право и экономика. 2008. № 1. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
499. Бордунов, В.Д. Оценка соответствия законов международным договорам Российской Федерации [Текст] // Современное международное право: теория и практика: Liber Amicorum в честь проф. С.В.Черниченко. М.: Оригинал-макет, 2015. С. 109–123.
500. Булешова, Д.Дж. Экологическая миграция сегодня: проблемы и возможные решения [Электронный ресурс] // Управление персоналом. 2007. № 15, август. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
501. Варламова, Н.В. Механизм обеспечения и защиты прав человека первого и второго поколений: сравнительный анализ [Текст] // Методологические проблемы сравнительного правоведения. Жидковские чтения: материалы

- Всерос. науч. конф. (Москва, 27 марта 2009 г.) / отв. ред. Г.И.Муромцев, М.В.Немытина. М.: РУДН, 2009. С. 138–157.
502. Варламова, Н.В. Права человека и права гражданина [Текст] // Народовластие и права человека: материалы IV международной научно-практической конференции, проведенной РАП совместно с Северо-Кавказским институтом – филиалом РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. (Москва, 19–22 ноября 2011 г.): сб. ст. / под ред. Н.В.Витрука, Л.А.Нудненко. М.: РАП, 2012. С. 345–352.
503. Васильева, Т. Статус иностранцев во внутреннем праве стран западной демократии в контексте миграционной политики [Текст] // Миграция в России, 2000–2012: хрестоматия: в 3 т. Т. 2: Миграционная политика и законодательство / РСМД; под общ. ред. И.С.Иванова. М.: Спецкнига, 2013. С. 393–414.
504. Виловатых, А.В. Евросоюз в тисках миграционного кризиса [Текст] // Проблемы национальной стратегии / РИСИ. 2017. № 2. С. 76–94.
505. Влияние права прав человека на прогрессивное развитие современного международного права. Ч. 1 [Текст] / М.Л.Энтин, Е.Г.Энтина // Московский журнал международного права. 2017. № 2 (106), апрель–июнь. С. 29–44.
506. Волкова, М.С. Особенности применения международно-процессуальных норм института дипломатической защиты граждан за рубежом [Электронный ресурс] // Российский юридический журнал. 2011. № 3, май–июнь. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
507. Волох, В.А. Международная защита лиц, ищущих убежище, и пути совершенствования российского законодательства о беженцах [Текст] // Россия и Совет Европы: материалы 10-й юбилейной ежегод. науч.-практ. конф. (Москва, 30 мая 2006 г.) М.: Алькор Престиж, 2006. С. 166–170.
508. Воронина, Н.А. Положение и юридический статус внутри перемещенных лиц в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Гражданин и право. 2003. № 5, сентябрь–октябрь. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
509. Воронина, Н. Противодействие торговле людьми: международный и региональный аспекты [Текст] // Миграция в России, 2000–2012: хрестоматия: в 3 т. Т. 1: Миграционные процессы и актуальные вопросы миграции, ч. 3 / РСМД; под общ. ред. И.С.Иванова. М.: Спецкнига, 2013. С. 860–876.
510. Гаврилов, В.В. Соотношение и последовательность действий органов государства и международных организаций в рамках концепции «ответственность за защиту» в Азиатско-тихоокеанском регионе [Текст] // Евразийский юридический журнал. 2010. № 12 (31). С. 11–15.

511. Гаврилова, Ю.В. Право на предпринимательскую деятельность в системе экономических прав [Текст] // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2010. № 1 (5). С. 8–13.
512. Галенская, Л.Н. Категория принципов как правовых регуляторов международных отношений [Текст] // Международное право: вчера, сегодня, завтра: к 100-летию со дня рождения Р.Л.Боброва: тез. докл. на науч.-практ. конф. СПб.: СКФ Россия-Нева, 2010. С. 6–7.
513. Ганнушкина, С. Права человека и миграционная политика [Текст] // Права человека в Российской Федерации: сборник докладов о событиях 2014 г. М.: Московская Хельсинская группа, 2015. С. 123–136.
514. Ганюшкина, Е.Б. Условия въезда иностранцев на территорию государства [Текст] // Право: журн. Высш. шк. экономики. 2010. № 4. С. 72–84.
515. Гафаров, З.М. Глобальный, региональный и двусторонний уровни сотрудничества государств в борьбе с международным терроризмом [Текст] // Евразийский юридический журнал. 2012. № 4 (47). С. 59–61.
516. Глобальный форум по миграции и развитию (Порт-Луи, Маврикий, 19–22 ноября 2012 г.) [Текст] / А.А.Клишас, Е.В.Киселева // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4 (59). С. 43–46.
517. Гонтмахер, Е.Ш. К вопросу о реформе обязательного медицинского страхования: стиль, суть и альтернатива [Текст] // SPERO: Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2010. № 13. С. 35–42.
518. Давлетгильдеев, Р.Ш. Международно-правовое сотрудничество государств–участников Содружества Независимых Государств в области трудовой миграции на современном этапе [Текст] // Международное право: вызовы современности: монография / отв. ред. А.И.Абдуллин, Л.Х.Мингазов, Г.Р.Шайхутдинова. Казань: Казанский ун-т, 2013. С. 23–36.
519. Давлетгильдеев, Р.Ш. Освещении вопросов международно-правового регулирования труда на региональном уровне в отечественной науке международного трудового права [Текст] // Международный правопорядок в современном мире и роль России в его укреплении: материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию проф. Фельдмана Д.И. (Казань, К(П)ФУ, 11–12 октября 2012 г.). М.: Статут, 2014. С. 278–282.
520. Динамика развития миграционного законодательства в современной России [Электронный ресурс] / Т.Я.Хабриева, Л.В.Андриченко, И.В.Плюгина // Журнал российского права. 2010. № 10. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
521. Доронина, Н.Г. Унификация права стран Латинской Америки [Электронный ресурс] // Законодательство и экономика. 2002. № 10. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.

522. Европейская социальная хартия и миграционная политика России [Электронный ресурс] / М.М.Крощенко, Ю.А.Алексенцева // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2009. № 7. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
523. Емельянова, Н.Н. Эволюция концепции «международная безопасность» в международном праве [Текст] // Международное право. 2011. № 1/2 (45/46). С. 74–83.
524. Ентяков, В.Г. Некоторые вопросы регулирования внешней трудовой миграции в России [Текст] // Повышение роли цивилизованной трудовой миграции в развитии экономики России и стран ближнего зарубежья: роль и место работодателей и частных агентств занятости: сб. материалов Первой междунар. конф. (Москва, 20–21 февраля 2006 г.) / ред. гр. Н.В.Курдюмов, В.Г.Ентяков и др. М.: МАТМ, 2006. С. 31–36.
525. Жданкин, М.В. Судебная защита прав русскоязычного населения, проживающего в государствах Балтии: Совет Европы [Текст] // Актуальные проблемы международных отношений в начале XXI века: материалы 8-й науч.-практ. конф. молодых ученых. М.: Дип. академия МИД России, 2005. С. 262–282.
526. Журавлев, Е.В. Право Европейского союза как особая правовая система [Текст] // Современное право. 2008. № 6. С. 100–103.
527. Зайончковская, Ж. Новая миграционная политика России: первые итоги [Текст] // Новое миграционное законодательство Российской Федерации: правоприменительная практика. М.: MOM, 2009. С. 73–117.
528. Зинков, Е.Г. «Человек» в конституционно-правовом пространстве Российской Федерации [Текст] // Конституционно-правовая стратегия и обеспечение устойчивого развития: мировой и отечественный опыт: сб. науч. ст. / под ред. И.А.Умновой. М.: РАП, 2012. С. 85–93.
529. Значение международного обычая в современном международном праве [Текст] / А.Н.Вылегжанин, Р.А.Каламкарян // Московский журнал международного права. 2012. № 2 (86). С. 5–29.
530. Иванов, Д.В. Международное сотрудничество государств в области защиты прав лиц, перемещенных внутри страны [Текст] // Московский журнал международного права. 2011. № 1 (81), январь–март. С.15–30.
531. Иванова, Т.Д. Учебная миграция из стран СНГ в контексте формирования высококвалифицированных специалистов на российском рынке труда [Текст] // Образование и право. 2011. № 6 (22). С. 85–105.
532. Ивахнюк, И.В. Евразийская миграционная система: от экономического прагматизма к возрождению цивилизованного единства [Электронный ресурс] // URL: <http://www.gumilev-center.ru/evrazijskaya-migracionnaya->

- sistema-ot-ehkonomicheskogo-pragmatizma-k-vozhzhdeniyu-civilizacionnogo-edinstva (дата обращения: 10.11.2017).
533. Исмаилова, Г. Миграционный процесс как центробежный фактор в условиях глобализации [Текст] // Приоритеты укрепления государственно-правового развития России в условиях глобализации: сб. науч. ст. / науч. ред. Н.А.Фролова; Дип. академия МИД России. М.: Орбита-М, 2012. С. 62–65.
534. Источник права как механизм правообразования (на примере института *reine forte et dure* в средневековой Англии) [Текст] / И.Л.Честнов, М.К.Сидоренко // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». № 1 (7), 2011. С. 36–43.
535. Каламкарян, Р.А. Имплементация норм международного права в правовой системе Российской Федерации как административно-правовой процесс правоприменительной практики государства [Текст] // Международное право и международные организации. 2011. № 3 (7). С. 100–110.
536. Каламкарян, Р.А. Включенность России в процесс кодификации и прогрессивного развития международного права [Электронный ресурс] // Гражданин и право. 2012. № 4. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
537. Калиниченко, П.А. Практика Суда Европейского Союза по рассмотрению обращений российских граждан и юридических лиц [Текст] // Lex Russica: научные труды МГЮА. 2010. № 5. С. 1076–1089.
538. Капустин, А.Я. Международное гуманитарное право и новые вызовы [Текст] // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А.Г.Лисицын-Светланов. М.: ИГП РАН; Ин-т обществ. проектирования, 2010. С. 44–53.
539. Карташов, В.Н. О соотношении понятий «правовая система общества», «система права», «структура права», «система законодательства» и «форма права» [Текст] // Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: материалы V междунар. науч. конф. (Москва, 19–22 апреля 2010 г.) / отв. ред. В.М.Сырых, С.А.Рубаник. М.: РАП, 2011. С. 100–111.
540. Кича, М.В. Обычай как форма современного международного права [Текст] // Российское правосудие. 2014. № 5 (97). С. 57–69.
541. Ковалев, А.А. Концепция универсальных прав человека как общечеловеческой ценности [Текст] // Московский журнал международного права. 2011. № 1 (81), январь–март. С. 3–14.
542. Косевич, Н.Р. Особенности международно-правовой защиты прав несовершеннолетних в Европе [Текст] // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2012. № 1 (9). С. 95–100.
543. Кривенький, А.И. Взаимоотношение прав человека и международного частного права [Текст] // Права и свободы человека и гражданина:

- теоретические аспекты и юридическая практика: материалы межвуз. науч. конф. памяти Ф.М.Рудинского. (Москва, МГПУ, 26 апреля 2012 г.) М.: АПКиППРО, 2012. С. 111–115.
544. Куракина, Ю.В. Права человека и права гражданина: к вопросу об экстерриториальности явлений [Текст] // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2012. №. 2 (10). С. 16–24.
545. Куракина, Ю.В. Права человека и права гражданина: к вопросу об экстерриториальности явлений [Текст] // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы межвуз. науч. конф. памяти Ф.М.Рудинского. (Москва, МГПУ, 26 апреля 2012 г.) М.: АПКиППРО, 2012. С. 119–120.
546. Лавуайе, Ж.-Ф. Беженцы и перемещенные лица: международное гуманитарное право и роль МККК [Текст] // Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве: статьи и документы. М.: МККК, 1999. С. 191–220.
547. Лавуайе, Ж.-Ф. МККК и лица, перемещенные в пределах одной страны [Текст] // Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве: статьи и документы. М.: МККК, 1999. С. 221–237.
548. Лебединец, И.Н. Торговля женщинами как одна из форм современного рабства [Текст] // Альманах кафедры международного права. *Ceteris Paribus*. Вып. 3. М.: МГЮА, 2012. С. 120–127.
549. Лисицын-Светланов, А.Г. Новые вызовы, угрозы и возможность перемен: о роли государств в прогрессивном развитии международно-правового регулирования при решении глобальных проблем современного мира [Текст] // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А.Г. Лисицын-Светланов. М.: ИГП РАН; Ин-т обществ. проектирования, 2010. С. 9–19.
550. Литовская, Ю.Ю. Международно-правовое регулирование иммиграции в Итальянской Республике в рамках миграционной политики ЕС [Текст] // Право и государство: теория и практика. 2015. № 4 (124). С. 123–127.
551. Лушникова, М.В. О единстве (унификации, гармонизации) и дифференциации источников международного трудового права и международного права социального обеспечения [Текст] // Вестник трудового права и права социального обеспечения: сб. науч. тр. Вып. 4: Международное трудовое право и право социального обеспечения / под ред. А.М.Лушникова, М.В.Лушниковой. Ярославль: ЯрГУ, 2009. С. 41–81. (Серия «Ярославская юридическая школа начала XXI века»).
552. Малаха, И. Реализация нового миграционного законодательства в отношении иностранных работников: взгляд Федеральной службы по труду и занятости населения России [Текст] // Новое миграционное законодательство Российской Федерации: правоприменительная практика. М.: МОМ; ФМС; ОБСЕ, 2009. С. 56–64.

553. Малеев, Ю.Н. Новое международное право? [Текст] // Россия и пути решения современных международно-правовых вопросов: сборник материалов науч.-практ. конф., посвящ. 60-летию кафедры междунар. права МГИМО (У) МИД России / под ред. А.Н.Вылегжанина. М.: МГИМО, 2010. С. 171–183.
554. Малеев, Ю.Н. Международно-противоправное неприменение вооруженной силы [Текст] // Казанский журнал международного права. 2012. № 5. С. 154–162.
555. Малеев, Ю.Н. К вопросу о Международном пакте об обязанностях человека [Текст] // Московский журнал международного права. 2014. № 3 (95). С. 65–83.
556. Международные институты по защите прав человека [Текст] / С.А.Глотов, Л.Н.Кочеткова, М.П.Фомиченко // Права человека и народов: учеб. пособие / под ред. О.О.Миронова. М.; Саратов, 2006. С. 42–113.
557. Меркушев, В.Н. Права человека в международном праве в контексте культурных различий [Текст] // Научный ежегодник философии и права Уральского отделения РАН. Серия «Право». 2002. № 3. С. 422–439.
558. Миграция на море: международно-правовые и организационные аспекты [Текст] / Ю.С.Ромашев, Н.В.Остроухов // Право: журн. Высш. шк. экономики. 2016. № 1. С. 149–165.
559. Мингазов, Л.Х. Универсализм прав человека и культурное многообразие мира [Текст] // Ученые записки Казанского гос. ун-та. Т. 150. Серия «Гуманитарные науки». Кн. 5. Казань, 2008. С. 61–72.
560. Мишунина, А.А. Системный подход к государственному регулированию миграционных процессов в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2010. № 8. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
561. МККК и лица, перемещенные в пределах одной страны (позиция МККК) [Текст] // Защита лиц и объектов в международном гуманитарном праве: статьи и документы. М.: МККК, 1999. С. 223–237.
562. Моисеев, А.А. Тенденции развития суверенитета государств [Текст] // Международное право: Вестник Дипломатической академии МИД России. М.: Наука, 2010. С. 44–49.
563. Мокринский, С.П. Политическое преступление в международных договорах о выдаче преступников [Текст] // Международная жизнь. 1924. № 2/3. С. 105–126.
564. Молдавские трудовые мигранты в Европейском Союзе: аспекты интеграции и проблемы возвращения (на примере Италии и Испании) [Текст] / В.Морару, В.Мошняга, Г.Руснак // Маятник миграции. Кишинев, 2012. С. 99–159.

565. Мошняга, В. Миграции в Республике Молдова в трансформационном контексте [Текст] // Постсоветские трансформации: отражение в миграциях / под ред. Ж.А.Зайончковской, Г.С.Витковской; Центр миграционных исследований; Ин-т н/х прогнозирования РАН. М.: Адамантъ, 2009. С. 187–224.
566. Муромцев, Г.И. О некоторых методологических аспектах исследования свода законов [Текст] // Современное правоведение: поиск методологических оснований. Жидковские чтения: материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 26 марта 2010 г.) / отв. ред. Г.И.Муромцев, М.В.Немытина. М.: РУДН, 2011. С. 23–37.
567. Насуров, П.А. Краткий анализ норм уголовно-правового законодательства Республики Таджикистан, связанных с незаконной миграцией [Электронный ресурс] // Гражданин и право. 2008. № 4. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
568. Нестерова, Т.П. Нормативно-правовое регулирование миграционных процессов в Италии в начале XXI века [Текст] // Научный диалог. Экономика. Право. Политология. 2013. № 7 (19). С. 159–177.
569. Нехайчик, В.К. Перспективы взаимодействия теории права и государства и отраслевой науки административного права в исследовании механизмов административно-правового воздействия [Текст] // Современное правоведение: поиск методологических оснований. Жидковские чтения: материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 26 марта 2010 г.) / отв. ред. Г.И.Муромцев, М.В.Немытина. М.: РУДН, 2011. С. 447–456.
570. Нешатаева, Т.Н. Судебный прецедент и права человека [Текст] // Российское правосудие. № 10 (66), 2011. С. 23–40.
571. Новикова, Н. Право убежища в решениях Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс] // Российская юстиция. 2003. № 5. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
572. Нудненко, Л.А. Конституционные права и свободы личности в контексте взаимодействия гражданского общества и правового государства [Текст] // Государство и право. 2010, № 12. С. 93–102.
573. Осипова, С.В. Правовое регулирование детского труда в России и за рубежом [Текст] // Законодательство. Право для бизнеса. 2012. № 10. С. 65–68.
574. Особенности миграционной политики современного Китая [Электронный ресурс] / Л.Чанхай, А.И.Коробеев. // Журнал российского права. 2010. № 9. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.

575. Открытое письмо народам Европы, Европейскому Союзу, государствам-членам ЕС и их представителям в Совете юстиции и внутренних дел 28 сентября 2015 года. [Текст] // Твоя Европа: университетский вестник ЕС. 2015. № 1 (23), декабрь. С. 3.
576. От этнической нации к политической – возможно ли это в России? [Текст]: материалы дискуссии с участием Э.Паина, Л.Гудкова и В.Малахова // Вестник Института Кеннана в России. М., 2008. № 13. С. 79–103.
577. Пантелеев, Б.Н. Права человека и обязанности гражданина в современном понимании [Текст] // Евразийский юридический журнал. 2008. № 3 (5). С. 33–36.
578. Переплеснина, Е.М. Применение общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, решений Европейского суда по правам человека судами общей юрисдикции и мировыми судьями [Текст] // Российское правосудие. 2011. № 3 (59). С. 14–29.
579. Петрова, Е.А. Категория «источник права» в американской юриспруденции: теоретико-сравнительный аспект [Текст] // Источники права: проблемы теории и практики: материалы конф. (Москва, 22–25 мая 2007 г.): сб. науч. ст. / отв. ред. В.М.Сырых. М.: РАП, 2008. С. 239–247.
580. Петросян, М. Обязательства государства по отношению к лицам, перемещенным внутри страны: международные стандарты и российская действительность [Текст] // Миграция в России, 2000–2012: хрестоматия в 3 т. Т. 2: Миграционная политика и законодательство / РСМД; под общ. ред. И.С.Иванова. М.: Спецкнига, 2013. С. 255–267.
581. Пилинский, Я.Н. Миграционные процессы в современном мире: уроки для Украины [Текст] // Вестник Института Кеннана в России. М., 2007. Вып. 12. С. 93–105.
582. Пименов, Е.А. Право на развитие: состояние международно-правового и конституционного регулирования [Текст] // Конституционно-правовая стратегия и обеспечение устойчивого развития: мировой и отечественный опыт: сб. науч. ст. / под ред. И.А.Умновой. М.: РАП, 2012. С. 136–147.
583. Плюгина, И.В. Понятие мигранта и основные категории мигрантов [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2007. № 8. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
584. Плюгина, И.В. Теоретические основы правового статуса мигрантов // Журнал российского права. 2009. № 3. [Электронный ресурс] URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
585. Плюгина, И.В. Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект [Электронный ресурс] //

- Журнал российского права. 2010. № 4. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
586. Привлечение и использование иностранной рабочей силы: международные стандарты и законодательство Российской Федерации [Текст] / Л.В.Андриченко, Л.Н.Васильева // Международно-правовые стандарты в конституционном праве / под ред. И.А.Конюховой. Ч. II. М.: РАП; ИНИОН РАН, 2007. С. 54–77.
587. Принцип всеобщности прав человека в условиях глобализации [Текст] / Т.А.Шумилова, М.А.Мурзова // Вестник ПАГС. 2010. № 1 (22). С. 90–93.
588. Пряхина, Т.М. Рецензия на монографию В.Е. Чиркина «Публично-правовое образование» [Текст] // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». № 1 (9), 2012. С. 137–143.
589. Путилин, И.И. О понятии экономического регионализма в международном праве [Текст] // Московский журнал международного права. 2015. № 4 (100). С. 151–157.
590. Различие понятий «иностраный работник» и «трудящийся-мигрант» [Электронный ресурс] / Н.Гладков, Ю.Гефтер // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2008. № 1. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
591. Рачков, И.В. Решение Международного суда по делу о военной деятельности в ДРК. Ч. II [Текст] // Международное публичное и частное право. 2009. № 2 (47). С. 31–35.
592. Региональное представительство УВКБ ООН в Москве. Анализ судебной практики в Российской Федерации по вопросу определения статуса беженца [Электронный ресурс] / Ю.Бортников, Ж.-П.Кавальери // Гражданин и право. 2002. № 11/12. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
593. Решетников, В. Иммиграционная амнистия в США (справка о законодательстве) [Текст] // Миграция XXI век. 2012, № 6 (15), ноябрь–декабрь. С. 49.
594. Россия перед вызовами иммиграции [Текст] / Ж.Зайончковская, Н.Мкртчян, Е.Тюрюканова // Постсоветские трансформации: отражение в миграциях / под ред. Ж.А.Зайончковской, Г.С.Витковской; Центр миграционных исследований; Ин-т н/х прогнозирования РАН. М.: Адамант, 2009. С. 9–62.
595. Рощин, Ю.В. Проблемы этнокультурной интеграции мигрантов в контексте миграционной политики [Текст] // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: сб. науч. ст. / под общ. ред. К.О.Ромадановского, М.Л.Тюркина. М.: ФМС, 2009. С. 221–234.
596. Сафаров, Б.А. К вопросу о понятии и сущности международных стандартов в области прав человека [Текст] // Права человека в международном и

- национальном праве: сб. науч. ст. / науч. ред. Е.М.Павленко. М.: Права человека, 2015. С. 18–23.
597. Сафонов, В.Е. К вопросу о соотношении международного и внутригосударственного права в сфере права человека [Текст] // XX лет Конституции Российской Федерации. Конституционализм в теории и практике отечественной государственности: история и современность: материалы III Конституционных чтений. (Москва, 22 ноября 2013 г.) М., РГУП, 2014. С. 48–53.
598. Стремоухов, А.В. Международные стандарты прав человека: определение и классификация [Текст] // Международное публичное и частное право. 2014, № 5. С. 3–5.
599. Стюарт, Д.Г. К единому определению вооруженного конфликта в международном гуманитарном праве: анализ интернационализированного вооруженного конфликта [Текст] // Международный журнал Красного Креста: сб. ст. М.: МККК, 2003. С. 129–174.
600. Тиунов, О.И. Международное право и правовые позиции Конституционного Суда РФ [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2011. № 10. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
601. Тихомиров, Ю.А. Международно-правовые акты: природа и способы влияния [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 2002. № 1. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
602. Тихомиров, Ю.А. Правовое положение мигрантов: доклад на XVII Конгрессе Междунар. академии сравнительного права [Текст] // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 6. Вып. 3. С. 16–23.
603. Трудовая миграция в глобальном мире: актуальные вопросы и локальные ответы [Текст] / О.А.Беглова, С.А.Белов, А.С.Карцев, Ю.В.Мишальченко // Евразийский юридический журнал. 2012. № 10 (53). С. 24–28.
604. Трыканова, С.А. Особенности компаративного исследования эффективности организационно-правового регулирования миграции в России и Европе [Текст] // Актуальные проблемы современного международного права: материалы ежегод. межвуз. науч.-практ. конф. (Москва, 9–10 апреля 2010 г.): в 2 ч. Ч. II / под ред. А.Х.Абашидзе, Е.В.Киселевой, М.Н.Копылова. М.: РУДН, 2011. С. 321–324.
605. Тынаева, Н.Т. Сотрудничество Кыргызстана с государствами–участниками СНГ в области миграции [Текст] // Кутафинские чтения: материалы междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 27–28 ноября 2012 г.): сб. тез. М.: МГЮА, 2012. С. 120–125.

606. Тюрюканова, Е.В. Мигранты на неформальном рынке труда в Москве [Текст] // Проблема незаконной миграции в России: проблемы и поиск решений: (по итогам социологического обследования). М.: MOM, 2004. С. 161–195.
607. Тюрюканова, Е.В. Трудовые мигранты в Москве: «второе» общество [Текст] // Вестник Института Кеннана в России. М., 2008. Вып. 14. С. 16–27.
608. Умнова, И.А. Мир как высшая ценность. Право мира как новая интегрированная отрасль в условиях современных угроз человечеству [Текст] // Международное гуманитарное право и новые вызовы мировому порядку: сборник обзоров и рефератов / отв. ред. Е.В.Алферова. М.: ИНИОН РАН, 2009. С. 177–191.
609. Умозурике, О. Защита жертв вооруженных конфликтов. Гражданское население [Текст] // Международное гуманитарное право: сб. науч. тр. / Ин-т А.Дюнана; Ин-т проблем гуманизма и милосердия. М.: ЮНЕСКО, 1991. С. 257–276.
610. Участие международных организаций в решении проблем мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц: (краткий очерк) [Текст] / М.Ю.Ефремова, И.Ч.Шушкевич // Миграция в России: социальные и правовые аспекты проблемы: сб. науч. ст. Ростов н/Д: Терра, 2004. С. 5–17.
611. Франгулян, М. Правовое регулирование иммиграции в Канаде и России: сравнительный анализ [Электронный ресурс]// Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2008. № 4. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 10.11.2017). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант Аэро», 2017.
612. Хабачиров, М.Л. О формировании международного чрезвычайного права как новой отрасли международного права [Текст] // Международное право. № 2 (42), 2010. С. 32–35.
613. Хабачиров, М.Л. Использование феномена «силы» как стабилизирующего фактора формирующегося международного чрезвычайного права [Текст] // Международное право. 2011. № 01/02 (45/46). С. 92–97.
614. Хайн, К. Концепция третьей безопасной страны и международные стандарты: позиция Европейского Союза [Текст] // Работа с лицами, ищущими убежища / Правозащитный центр «Мемориал». М.: Р.Валент, 2002. С. 48–58.
615. Хван, Г.С. Права человека в современном мире [Текст] // Ученые записки 2007 / Дип. академия МИД России, Ин-т актуальных междунар. проблем, М., 2007. С. 38–54.
616. Хлестов, О.Н. ООН и актуальные проблемы защиты прав человека [Текст] // Международное право: Вестник Дипломатической академии МИД России. М., 2013. С. 15–31.
617. Цапенко, И. Глобальные последствия миграции: вводная статья [Текст] // Миграция в России, 2000–2012: хрестоматия в 3 т. Т. 1: Миграционные

- процессы и актуальные вопросы миграции, ч. 1. / РСМД; под общ. ред. И.С.Иванова. М.: Спецкнига, 2013. С. 193–205.
618. Цыбаков, Д. Военно-политическая конфликтогенность постсоветского пространства [Текст] // Международная жизнь. 2014. № 12. С. 118–124.
619. Черниченко, С.В. К вопросу о понятии «соотечественник, проживающий за рубежом» // Международное право: Вестник Дипломатической академии МИД России М.: Наука, 2010. С. 94–105.
620. Шаповалов, А.А. Понятие и место отрасли права в системе права [Текст] // Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: материалы V ежегод. междунар. конф. (Москва, 19–22 апреля 2010 г.) / отв. ред. В.М.Сырых, С.А.Рубаник. М.: РАП, 2011. С. 207–210.
621. Юдина, Т. Классические и современные теории миграции в западной традиции [Текст] // Миграция в России 2000–2012: хрестоматия в 3 т. Т. 1: Миграционные процессы и актуальные вопросы миграции, ч. 3 / РСМД; под общ. ред. И.С.Иванова. М.: Спецкнига, 2013. С. 142–157.
622. Юмашев, Ю.М. Миграционная политика Европейского союза и граждане третьих стран [Текст] // Право: журн. Высш. шк. экономики. 2011. № 1. С. 100–111.
623. Юсупов, М.Х. Политические тенденции незаконной миграции в России: центры притяжения [Текст] // Евразийский юридический журнал. 2012. № 11 (54). С. 140–143.
624. Ястребова, А.Ю. Возможные международно-правовые подходы к проблемам гражданства в Эстонии и Латвии [Текст] // Проблемы становления институтов гражданства в постсоветских государствах: сб. науч. ст. / под ред. Г.Витковской. М.: Моск. Центр Карнеги, 1998. С. 49–61.
625. Ястребова, А.Ю. Правовые аспекты междисциплинарного изучения миграционных процессов [Текст] // Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинар. учеб. пособие / Центр миграционных исследований; Ин-т открытого об-ва; Бюро ЮНЕСКО в Москве. М.: Адамантъ, 2007. С. 171–183.
626. Ястребова, А.Ю. Право на свободу передвижения и его обеспечение в свете Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [Текст] // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2010. № 2 (6). С. 17–22.
627. Ястребова, А.Ю. Институт убежища в международном и конституционном праве: современные доктрины и особенности регулирования в РФ [Текст] // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 21–24.
628. Ястребова, А.Ю. Международно-правовые инструменты предотвращения принудительного труда и торговли людьми: приоритеты и особенности [Текст] // Международное право и международные организации. 2011. № 3 (7), С. 24–39.

629. Ястребова, А.Ю. Современные подходы к международно-правовому регулированию проблем вынужденной миграции и российский опыт [Текст] // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2011. № 1 (7). С. 51–59.
630. Ястребова, А.Ю. Международно-правовое регулирование миграции: эволюция, основы, иммиграционные приоритеты Российской Федерации и стран Европейского Союза [Текст] // Международное право и международные организации. 2012. № 1. С. 91–99.
631. Ястребова, А.Ю. Международно-правовые и конституционные механизмы защиты внутренне перемещенных лиц: соотношение и перспективы [Текст] // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2012. № 1 (9). С. 14–22.
632. Ястребова, А.Ю. Механизмы международно-правовой защиты вынужденных мигрантов в условиях военных действий [Текст] // Московский журнал международного права. 2012. № 2 (86), апрель–июнь. С. 46–63.
633. Ястребова, А.Ю. Международно-правовые механизмы противодействия торговле людьми и незаконной трудовой миграции [Текст] // Евразийский юридический журнал. 2012. № 4 (47). С. 62–68.
634. Ястребова, А.Ю. Международно-правовое регулирование добровольной миграции в рамках СНГ и ЕврАзЭС [Текст] // Евразийский юридический журнал. 2012. № 11 (54). С. 35–39.
635. Ястребова, А.Ю. Международно-правовые подходы к региональному регулированию миграции в СНГ и Едином экономическом пространстве [Текст] // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2013. № 2 (12). С. 8–15.
636. Ястребова, А.Ю. Современные тенденции регулирования трудовой миграции: опыт и приоритеты межгосударственных интеграционных объединений (ЕС, СНГ, ЕврАзЭС) [Текст] // Евразийский юридический журнал. 2014. № 3 (70). С. 14–18.
637. Ястребова, А.Ю. Международно-правовые основы регулирования статуса трудящихся-мигрантов на универсальном и региональном уровне [Текст] // Московский журнал международного права. 2015. № 4 (100). С. 116–126.
638. Ястребова, А.Ю. Международно-правовой механизм реадмиссии и применение универсальных стандартов прав человека по отношению к иностранным гражданам (с учетом опыта РФ) [Текст] // Ученые записки Казанского университета. Т. 158. Серия «Гуманитарные науки». Кн. 2. 2016. С. 625–637.

7. Диссертации и авторефераты диссертаций

639. Аванесова, А.А. Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного

- федерального округа [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: Моск. гуманитарный ун-т, 2009. 188 с.
640. Алешин, В.В. Правовое регулирование вооруженных конфликтов и его роль в обеспечении безопасности Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. М.: Дип. академия МИД Российской Федерации, 2007. 315 с.
641. Алешкова, И.А. Право на свободу передвижения: вопросы теории и практики [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02. М.: РАП, 2005. 172 с.
642. Антипов, А.Н. Становление и развитие права убежища в России (историко-правовой аспект) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М.: Академия управления МВД Российской Федерации, 2009. 225 с.
643. Асриян, Б.А. Социальные и трудовые права мигрантов в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. М.: МГУ им. М.В.Ломоносова, 2004. 180 с.
644. Балашова, Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики [Текст]: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Саратов: Саратовской гос. ун-т им. Н.Г.Чернышевского, 2011. 43 с.
645. Бальзамова, Н.Л. Эволюция законодательства Европейского Союза о правовом положении граждан стран, не входящих в ЕС [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М.: МГЮА им. О.Е.Кутафина, 2012. 185 с.
646. Бельянинов, А.Ю. Интеграционная политика России на Евразийском пространстве: потенциал и перспективы развития [Текст]: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.04. М.: Дип. академия МИД Российской Федерации, 2013. 523 с.
647. Васильева, Т.А. Миграционная политика, гражданство и статус иностранцев в странах западной демократии: (сравнительно-правовое исследование) [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М.: ИГП РАН, 2010. 469 с.
648. Вокуев, М.Р. Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ [Текст]. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов н/Д: Ростовский юрид. ин-т МВД Российской Федерации, 2006. 175 с.
649. Давлетгильдеев, Р.Ш. Международно-правовое регулирование труда на региональном уровне [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Казань: К(П)ФУ, 2016. 586 с.
650. Денисова, С.Г. Конституционно-правовой статус беженцев и лиц, ищущих убежище: сравнительный анализ законодательства и практики Российской Федерации и зарубежных стран [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: МГИМО (У) МИД Российской Федерации, 2002. 223 с.
651. Жадяева, Т.А. Реализация права человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: МГИМО (У) МИД Российской Федерации, 2002. 223 с.

- Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саранск: Мордовский гос. ун-т им. Н.П.Огарева, 2006. 24 с.
652. Жеребцов, А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: (комплексный анализ теории и практики) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М.: Академия народ. хоз-ва при Правительстве РФ, 2009. 58 с.
653. Зайберт, Н.С. Государственная политика противодействия торговле людьми в странах Северной Европы (на примере Норвегии и Дании) [Текст]: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04. - СПб.: Рос. гос. пед. ун-т им. А.И.Герцена, 2012. 18 с.
654. Зинченко, Н.Н. Миграционное право в международно-правовой доктрине и практике: становление и перспективы развития [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук; 12.00.10. М.: Дип. академия МИД Российской Федерации, 2012. 480 с.
655. Иванов, Д.В. Правовой статус беженцев в международном и внутригосударственном праве [Текст]: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М.: МГИМО (У) МИД Российской Федерации, 1999. – 185 с.
656. Ивахнюк, И.В. Формирование и функционирование Евразийской миграционной системы [Текст]: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. М.: МГУ им. М.В.Ломоносова, 2008. 388 с.
657. Кажаяева, О.С. Институт реадмиссии в международном праве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М.: РУДН им.П.Лумумбы, 2014. 236 с.
658. Колев, Г.В. Международная вынужденная миграция и пути ее регулирования (вторая половина XX столетия) [Текст]: дис. ... д-ра истор. наук: 07.00.03. М.: Моск. гуманитарный ун-т, 2004. 452 с.
659. Колокольцев, В.А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. СПб.: С.-Петербургский ун-т МВД Российской Федерации, 2005. 496 с.
660. Кондрашина, К.П. Административно-правовое регулирование в сфере миграционной политики Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М.: МГЮА им. О.Е.Кутафина, 2007. 28 с.
661. Коробеев, В.А. Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Владивосток: Дальневост. гос. ун-т, 2008. 27 с.
662. Котляров, И.И. Международно-правовое регулирование вооруженных конфликтов: основные теоретические проблемы и практика [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. М.: Моск. ун-т МВД Российской Федерации им. В.Я.Кикотя, 2008. 475 с.
663. Куличенко, Н.А. Конституционное право на свободу передвижения в России и Германии [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: РУДН им. П.Лумумбы, 2011. 22 с.

664. Левин, Д.Б. Право убежища [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1940. 185 с.
665. Лютов, Н.Л. Эффективность норм международного трудового права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. - М.: МГЮА им. О.Е.Кутафина, 2013. 55 с.
666. Лянной, В.А. Правовые и организационные основы деятельности правоохранительных органов государств-членов Европейского Союза по противодействию незаконной миграции [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М.: Академия управления МВД Российской Федерации, 2011. 291 с.
667. Магадов, Ш.Р. Нравственность как конституционная ценность в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: Рос. ун-т кооперации, 2012. 26 с.
668. Мишунина, А.А. Система правового регулирования миграционных процессов в федеративном государстве: конституционно-правовое исследование [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Тюмень: Ин-т государства и права Тюменского гос. ун-та, 2009. 461 с.
669. Оздоев, М.Д. Конституционно-правовой статус вынужденных переселенцев и беженцев в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: РАГС при Президенте Российской Федерации, 2003. 183 с.
670. Плюгина, И.В. Конституционные основы регулирования статуса мигрантов в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2008. 250 с.
671. Подшивалов, В.Е. Международно-правовые проблемы предупреждения и пресечения незаконной миграции [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. СПб.: С.-Петербургский гос. ун-т, 2004. 195 с.
672. Потемкина, О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза [Текст]: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.04. М.: Ин-т Европы РАН, 2013. 438 с.
673. Прудникова, Т.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М.: Моск. ун-т МВД Российской Федерации им. В.Я.Кикотя, 2016. 52 с.
674. Сазон, К.Д. Право убежища в государствах-участниках Содружества Независимых Государств [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: Моск. ун-т МВД Российской Федерации им. В.Я.Кикотя, 2014. 226 с.
675. Четвериков, А.О. Правовое регулирование либерализации трансграничных отношений: опыт Европейского Союза [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. М.: МГЮА им. О.Е.Кутафина, 2010. 518 с.

676. Шиббаева, Е.А. Проблема права убежища в международном праве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГУ им. М.В.Ломоносова, 1953.
677. Яковлева, Е.В. Особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации и странах англо-саксонской системы права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: МГУ им. М.В.Ломоносова. 2008. 29 с.
678. Ястребова, А.Ю. Международно-правовая защита беженцев [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М.: МГУ им. М.В.Ломоносова, 1991. 234 с.
679. Ярышев, С.Н. Международно-правовые вопросы формирования и функционирования Единого экономического пространства [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. М.: Дип. академия МИД Российской Федерации, 2012. 38 с.

8. Научная литература и издания международных организаций на иностранных языках

680. Acosta D. Free Movement in South America: The Emergence or an Alternative Model? [Электронный ресурс] 23 August 2016. URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-south-america-emergence-alternative-model> (Date of access: 10 November 2017).
681. Asylum and the European Convention on Human Rights [Text] / N.Mole, C.Meredith. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010. 290 p. (Human Rights files; N 9).
682. Bertelsmann Transformation Index, 2008: Political Management in International Comparison [Text] Gutersloh: Bertelsmann Stiftung Verlag, 2008. 227 p.
683. Connor, P. Illegal migration to EU rises for routes both well-worn and less-traveled. 18 March 2016. [Электронный ресурс] URL: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/18/illegal-migration-to-eu-rises-for-routes-both-well-worn-and-less-traveled/> (Date of access: 10 November 2017).
684. Convention relating to the Status of Refugees: its History, Contents and Interpretation: A Commentary [Text] / by N.Robinson; Institute of Jewish Affairs; UNHCR. [New York]: Division of International Protection of the UNHCR, 1997. 223 p.
685. Decent work for domestic workers [Text]. Labour education; 2007/3–4, n°148–149. Geneva: ILO, Bureau of Workers' Activities, 2007. 75 p.
686. The Eastern Dimension of America's New European Allies [Text] / J.Bugajski, P.Carlisle. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2007. 185 p.
687. The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation / Office of the UN High Commissioner for Human Rights. New York, Geneva: United Nations, 2014. 135 p.

688. Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin [Text] / E.Guild, C.Costello, M.Garlick, V.Moreno-Lax. (CEPS Paper in Liberty and Security in Europe; N 83, September 2015). [S.l.], 2015. 76 p.
689. Forced labour, modern slavery and human trafficking. Facts and figures [Электронный ресурс] URL: <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm> (Date of access: 10 November 2017).
690. Die Friedens-Warte: Journal of International Peace and Organization [Text]. 2002. 77, 1/2: Migration. 228 p.
691. Garcia-Mora, M.R. International Law and Asylum as a Human Right [Text]. Washington: Public Affairs Press, 1956. 171 p.
692. Gateways to Europe: Checkpoints on the EU external land border [Text]: Monitoring report / M.Kindler, E.Matejko. Warsaw: Fundacja im Stefana Batorego, 2008. 96 p.
693. The Geneva Conventions of 12 August 1949 [Text] / published under general editorship of J.S.Pictet. Vol. IV. Geneva: ICRC, 1960. 688 p.
694. Global forced displacement hits record high [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html> (Date of access: 10 November 2017).
695. Grahl-Madsen, A. The status of refugees in international law [Text]. Vol. II. Leyden: A.W.Sijthoff, 1972. 482 p.
696. Grahl-Madsen, A. Territorial Asylum [Text]. Stockholm: Almquist & Wicksell International [u.a.], 1980. 231 p.
697. Groenendijk, K. Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy [Text] // European Journal of Migration and Law. 2011. Vol. 13, n°1. P. 1–30.
698. Hailbronner, K. Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union [Text]. London: Kluwer Law International, 2000. 568 p.
699. Handbook on European Law relating to asylum, borders and immigration [Internet Resource] / EU Agency for Fundamental Rights; Council of Europe. Luxemburg: Publications Office of the EU, 2016. 278 p.
700. Heisler, B.S. The Sociology of Immigration: from Assimilation to Segmented Integration, from the American Experience to the Global Arena [Text] // Migration Theory: Talking across Disciplines. 3rd ed. New York; London: Routledge, 2000. P. 77–96.
701. Helping Refugees: An introduction to UNHCR [Text]. Geneva: UNHCR, 2003. 22 p.
702. Hollifield, J.F. The Politics of International Migration. How Can We “Bring the State Back in”? [Text] // Migration Theory: Talking across Disciplines. 3rd ed. New York; London: Routledge, 2001. P. 137–185.

703. Hyndman, P. The 1951 Convention Definition of Refugee: An Appraisal with Particular Reference to the Case of Sri Lanka Tamil Applicants [Text] // Journal of the Social Sciences, Humanities and Law. 1987. Vol. 9, n^o1. P. 49–73.
704. IML information note on the principle of non-refoulement [Text] / International Migration Law Unit, April 2014. Geneva: IOM, 2014. 21 p.
705. Internally displaced persons: questions and answers [Text]. Geneva: UNHCR, 2004. 14 p.
706. International comparative study of migration legislation and practice [Text] / IOM; Ireland. Department of Equality and Law Reform. Dublin: Stationary Office, [2002]. 128 p.
707. Introduction [Text] / C.B.Brettell, J.F.Hollifield // Migration Theory: Talking across Disciplines. 3rd ed. New York; London: Routledge, 2000. P. 1–26.
708. JHA Council: Schengen has to be restored [Электронный ресурс]. URL: <http://www.english.eu2016.nl/latest/news/2016/03/11/jha-council-schengen> (Date of access: 12 March 2016).
709. Klein E. The Future of International Human Rights Law [Text] // Будущее международного права: сб. ст. / под ред. К.А.Бекяшева; МГЮА им. О.Е.Кутафина. М.: Проспект, 2017. С. 150–165.
710. Ktistakis, Y. Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter [Text]. 2nd ed. Strasbourg: Council of Europe, 2015. 154 p.
711. Labour Migration in the EU: Recent Trends and Policies [Text]. [Dublin]: Eurofound; Cornell University ILR School, 2014. 88 p.
712. Mejía, W. Outlook on Migration in Latin America in 2015 [Text] // Migration Policy Practice. [2015]. Vol. IV, n^o5, December 2014 –January 2015. P. 26–30.
713. Migration Mexico-United States: Dimensions and perspectives [Электронный ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/publication/273692583_Migration_Mexico_-_United_States_Dimensions_and_perspectives. January 2014. (Date of access: 10 November 2017).
714. Muižnieks, N. Safeguards needed for EU-Turkey migration deal. 22 March 2016. [Электронный ресурс] URL: <http://www.coe.int/ru/web/commissioner/-/safeguards-needed-for-eu-turkey-migration-deal?inheritRedirect=true> (Date of access: 10 November 2017).
715. Nazzaro, U. Democratic Systems and migrations: the E.U. and Italian policy against the migrants [Text] // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Италии: материалы V междунар. науч.-практ. конф. РАП, проведенной совместно с Об-вом рос.-итал. дружбы им. М.Горького. (Неаполь, 30-31 января 2012 г.) М.: РАП, 2012. С. 85–94.

716. Patronogic, J. Promotion, dissemination and teaching of International Refugee Law [Text]: a Guide. San Remo: IIHL, 1990. 25 p.
717. Patronogic, J. Introduction to International Refugee Law [Text]. San Remo: IIHL, 1996. 141 p.
718. Pictet, J.S. Principles of International Humanitarian Law [Text] // International Review of the Red Cross. Geneva: ICRC, 1966. Vol. 6, n°66. P. 455–469.
719. La reconnaissance de la qualité de réfugié et l’octroi de l’asile [Text]: Actes de la journée d’études du 21 Avril 1989. Bruxelles: Editions Bruylant; Editions de l’Université de Bruxelles, 1990. 256 p. (Collection de droit international; 25).
720. Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law [Text]. Geneva: UNHCR; IPU, 2001. 146 p.
721. Refugees and Asylum-Seekers in the Russian Federation [Text]. UNHCR, 2011.
722. «Safe Third Country»: Policies in European countries [Text]. Copenhagen: Danish Refugee Council, 1997. 173 p.
723. Schuck, P.H. Law and the Study of Migration [Text] // Migration Theory: Talking across Disciplines. 3rd ed. New York; London: Routledge, 2000. P. 187–204.
724. Some issues related to the irregular or undocumented migrants [Text] / G.Belova, N.Marin // Kutafin University Law Review. 2017. Vol. 4, issue 2. P. 553–565.
725. Staying the Return of Aliens from Europe through Interim Measures: The Case-law of the European Commission and the European Court of Human Rights [Text] / C.Burbano Herrera, Y.Haack // European Journal of Migration and Law. 2011. Vol. 13, n°1. P. 31–51.
726. Three Heresies in the Application of the Refugee Convention [Text] / J.Crawford, P.Hyndman // International Journal of Refugee Law. 1989. Vol. 1, n°2. P. 155–179.
727. The UN and refugees’ human rights. A manual on how UN human rights mechanisms can protect the rights of refugees. London: Amnesty International, 1997. – 90 p.
728. UNCHR viewpoint: ‘Refugee’ or ‘Migrant’ – Which is right? 11 July 2016. [Электронный ресурс] URL: <http://www.unhcr.org/print/55df0e556.html> (Date of access: 10 November 2017).
729. “You Don’t Have Rights Here”: US Border Screening and Returns of Central Americans to Risk of Serious Harm. 16 October 2014. [Электронный ресурс] URL: <https://www.hrw.org/report/2014/10/16/you-dont-have-rights-here/us-border-screening-and-returns-central-americans-risk> (Date of access: 10 November 2017).
730. Vernant J. Les réfugiés dans l’après-guerre [Text]. Monaco: Edition de Rocher, 1953. 921 p.

731. Vimont P. Migration in Europe: Bridging the Solidarity Gap [Text]. Brussels: Carnegie Europe, 2016. 34 p.
732. B.Wierzbicki. Political Asylum in International Law [Text] // Revue hellenique de droit international, 1985–1986. P. 11– 19.
733. The World's Stateless People: questions and answers [Text]. Geneva: UNHCR, 2004. 15 p.

9. Материалы периодической печати

734. Власти Евросоюза обнародовали данные по количеству мигрантов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.1tv.ru/news/print/290414> (дата обращения: 19.08.2015).
735. В Латвии митингуют против притока мигрантов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2648943&cid=9> (дата обращения: 10.11.2017).
736. В МВД предложили изменить механизм контроля за въездом мигрантов // Российская газета: [сайт]. 2017. 5 янв. URL: <https://www.rg.ru/2017/01/05> (дата обращения: 23.01.2017).
737. В Пекине ищут таланты [Текст] / Российская газета. 2012. 12 янв. (№ 3 (5676)).
738. Дело основателя Wikileaks Джулиана Ассанжа. Досье. Биографии и справки [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tass.ru/info/2640963> (дата обращения: 10.11.2017).
739. Европа разруливает новое нашествие [Текст] // Новая газета. 2015. 24 апр. (№ 43).
740. Италия возвращает на родину нелегалов с острова Лампедуза [Электронный ресурс]. URL: <http://www.izvestia.ru/news/487969> (дата обращения: 25.05.2016).
741. Какие страны ЕС уклоняются от предоставления убежища мигрантам? [Электронный ресурс] URL: <http://www.ru.euronews.com/2015/07/23/eu-countries-migrant-applications-africa> (дата обращения: 23.01.2017).
742. Континент беженцев: как ЕС заработает на мигрантах \$45 млрд. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rbc.ru/politics/02/02/2016/56b08c519a7947277a5ab1b8> (дата обращения: 10.11.2017).
743. Куда они денутся [Текст] // Российская газета. 2012. 16 авг. (№ 187 (5860)).
744. Мигранты вывезли из России за год триллион рублей [Текст] // Комсомольская правда. 2014. 30 апр.

745. Мигранты штурмуют полицейские кордоны на границе Греции и Македонии, пытаясь прорваться в Европу [Электронный ресурс]. URL: <http://www.1tv.ru/news/print/290605> (дата обращения: 22.08.2015).
746. Миграция [Текст] // Союз Беларусь–Россия. 2012. 16 авг. (№ 30 (562)).
747. На высокой ноте [Текст] // Союз Беларусь–Россия. 2012. 12 янв. (№ 1 (533)).
748. Никакой межнациональной розни [Текст] // Москва наций. 2012. № 7, июль.
749. Откуда и куда направляются нелегальные мигранты // РИА Новости: [сайт]. URL: <http://www.ria.ru> (дата обращения: 25.08.2015).
750. Подписана концепция миграционной политики [Текст] // Миграция XXI век. 2012. № 3 (12), май–июнь.
751. Пожар в Егорьевске: жертвы безвыходного положения. РИА Новости: [сайт]. URL: <http://www.ria.ru> (дата обращения: 23.05.2017).
752. Появятся ли в России профсоюзы мигрантов? [Текст] // Комсомольская Правда. 2008. 11–18 дек.
753. Сколько молдавских трудовых мигрантов находится за рубежом [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ru.sputnik.md/society/20160511/6548838.html> (дата обращения: 29.12.2016).
754. Такие близкие европейцы [Текст] // Российская миграция. 2012. № 6 (52), июнь.
755. Трехтысячная «армия» нелегалов штурмует тоннель под Ламаншем // Новый день. 2015. 29 июля. [Электронный ресурс] URL: <http://newdaynews.ru/inworld/539181.html> (дата обращения: 29.07.2015).
756. Экономика определяет политику [Текст] // Союзное Вече: Газета Парламентского Собрания Союза Беларуси и России. 2011. 17–23 марта. (№ 11 (367)).
757. Tunisia is ready for Libyans influx [Электронный ресурс]. URL: <http://www.libyapropect.com/index.php/2016/02/10/tunisia-is-ready-for-libyans-influx/> (Date of assess: 10 November 2017).

10. Интернет-ресурсы

758. ООН [сайт]. URL: <http://www.un.org>
759. УВКБ ООН [сайт]. URL: <http://www.unhcr.org>
760. Информационно-правовые ресурсы УВКБ ООН [сайт]. URL: <http://www.refworld.org>
761. МОТ [сайт]. URL: <http://www.ilo.org>
762. ЮНЕСКО [сайт]. URL: <http://www.unesco.org>
763. Совет ООН по правам человека [сайт]. URL: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil>

764. MOM [сайт]. URL: <http://www.iom.int>
765. Международный Комитет Красного Креста [сайт]. URL: <http://www.icrc.org>
766. Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца [сайт]. URL: <http://www.ifrc.org>
767. СНГ [сайт]. URL: <http://www.e-cis.info>
768. Экономический Суд СНГ [сайт]. URL: <http://www.sudsng.org>
769. Евразийское экономическое сообщество [сайт]. URL: <http://www.evrazes.com> (используется как официальный источник опубликованных нормативно-правовых актов ЕврАзЭС).
770. Евразийский экономический союз [сайт]. URL: <http://www.eaeunion.org>
771. Евразийская экономическая комиссия [сайт]. URL: <http://www.eurasiancommission.org>
772. Постоянный Комитет Союзного государства [сайт]. URL: <https://www.postkomsg.com>
773. Совет Европы [сайт]. URL: <http://www.coe.int>
774. Европейский суд по правам человека [сайт]. URL: <http://echr.coe.int>
775. Европейский Союз [сайт]. URL: <http://www.europa.eu.int>
776. Пресс-служба Европейского Совета [сайт]. URL: <http://www.consilium.europa.eu/press>
777. Африканский Союз [сайт]. URL: <https://www.au.int>
778. Организация американских государств [сайт]. URL: <https://www.oas.org>
779. Президент Российской Федерации [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru>
780. Правительство Российской Федерации [сайт]. URL: <http://www.government.ru>
781. Конституционный Суд Российской Федерации [сайт]. URL: <http://www.ksrf.ru>
782. Верховный Суд Российской Федерации [сайт]. URL: <http://www.vsrfr.ru>
783. ФМС России [сайт]. URL: <http://www.fms.gov.ru> (до 5 апреля 2016 г.)
784. Главное управление по вопросам миграции МВД России [сайт]. URL: <http://гувм.мвд.рф>
785. МВД Российской Федерации [сайт]. URL: <http://mvd.ru>
786. МИД Российской Федерации [сайт]. URL: <http://www.mid.ru>
787. Официальный интернет-портал правовой информации (Государственная система правовой информации) [сайт]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
788. Информационно-правовая система «Гарант Аэро» [сайт]. URL: <http://www.base.garant.ru>

789. База данных «Законодательство стран СНГ» [сайт]. URL: <http://www.spinform.ru>
790. Министерство труда и социальной защиты Республики Казахстан (база данных по трудовым вакансиям) [сайт]. URL: <http://www.enbek.gov.kz>
791. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [сайт]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus>
792. Миграционная служба Министерства труда, миграции и занятости населения Республики Таджикистан [сайт]. URL: <http://www.migration.tj>
793. Российская газета [сайт]. URL: <http://www.rg.ru>
794. Интернет-газета [сайт]. URL: <http://www.vesti.ru>
795. Ежедневная газета «Известия.Ru» [сайт]. URL: <http://www.izvestia.ru>
796. Еженедельник «Аргументы и факты» [сайт]. URL: <http://www.aif.ru>
797. Российское агентство международной информации «РИА-Новости» [сайт]. URL: <http://ria.ru>

Приложения

Приложение 1

К правовому определению понятия «беженец»

1. Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г.

(п. 2) ч. А ст. 1))

Беженец – это лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

2. Конвенция ОАЕ по специальным аспектам

проблемы беженцев в Африке 1969 г.

(части 1, 2 ст. I)

Беженец – это любое лицо, которое «в силу вполне обоснованного опасения подвергнуться преследованию по признаку расы, вероисповедания, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может, или, вследствие такого опасения, не желает пользоваться защитой этой страны, а также лицо, не имеющее гражданства и находящееся вне страны своего прежнего обычного проживания вследствие подобных событий и не могущее или не желающее вследствие такого опасения вернуться в нее».

Термин «беженец» применяется также к любому лицу, «которое вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения или гражданской принадлежности, вынуждено покинуть

место своего обычного проживания и искать убежище в другом месте за пределами страны своего происхождения или гражданской принадлежности».

3. Соглашение СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г.

(ст. 1)

Беженец – это «лицо, которое, не являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами».

4. Декларация о беженцах, принятая на Коллоквиуме по теме: «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: правовые и гуманитарные проблемы» (ст. 3) (Колумбия, Картахена, 19–22 ноября 1984 г.).

«...Для применения в регионе следует рекомендовать понятие, которое, включая в себя элементы Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года, относит к числу беженцев тех лиц, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка».

5. Федеральный закон Российской Федерации «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. № 4528-І

(ч. 1 ст. 1)

Беженец – это «лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или

политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

**Дополнительный протокол об оказании покровительства беженцам, лицам,
ищущим убежище, внутренне перемещенным лицам
и лицам, пользующимся международной защитой,
в условиях вооруженных конфликтов
(Протокол IV)
к Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны
от 12 августа 1949 года**

ПРЕАМБУЛА

Высокие Договаривающиеся Стороны,
признавая, что вынужденное перемещение людей в период вооруженного конфликта является проблемой мирового масштаба и что государства должны принимать во внимание необходимость обеспечения безопасности таких лиц,
подтверждая приверженность универсальным международно-правовым принципам и основам предоставления государствами защиты беженцам, лицам, ищущим убежище, внутренне перемещенным лицам и лицам, пользующимся международной защитой,
отмечая, что помощь вышеуказанным категориям лиц в условиях вооруженных конфликтов должна быть оказана совместно воюющими государствами, нейтральными странами, державами-покровительницами и международными организациями, действующими в рамках своего мандата на универсальном и региональном уровне,
выражая свое убеждение, что содержание настоящего Протокола или Женевской конвенции о защите гражданского населения от 12 августа 1949 года не должно толковаться как отменяющее или противоречащее нормам Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. и Протокола, касающегося статуса беженцев, от 16 декабря 1966 г., а также других международных договоров по защите вынужденных мигрантов, участниками которых выступают его Стороны,

подтверждая, что содержание Женевской конвенции о защите гражданского населения от 12 августа 1949 года и настоящего Протокола должно применяться при всех обстоятельствах ко всем лицам, которые охвачены их действием, без какой-либо дискриминации либо неблагоприятного различия, основанных на происхождении или характере вооруженного конфликта или на мотивах, которые выдвигают стороны конфликта или которые им приписываются,

согласились о нижеследующем:

Статья 1. Терминология

Для целей настоящего Протокола:

а) под термином «беженцы» подразумеваются лица, которые по причине преследования по мотивам расы, вероисповедания, национальности, определенных политических убеждений либо принадлежности к отдельной социальной группе или обоснованных опасений подобного преследования вынуждены покинуть государство своего гражданства или обычного местожительства, и пересекли при этом международные границы. Указанный термин также может быть применен к лицам, которые по причинам военных действий или событий, значительно нарушающих общественный порядок в государстве происхождения, вынуждены его покинуть в поиске убежища за его пределами;

б) термин «лица, ищущие убежище» включает индивидов, еще не приобретших статуса беженца на территории любой из Высоких Договаривающихся Сторон, но ясно выражающих намерение это сделать, в отношении которых может быть осуществлена соответствующая процедура признания;

с) термин «внутренне перемещенные лица» обозначает граждан, вынужденно переместившиеся в пределах своего государства вследствие вооруженных конфликтов;

д) под термином «лица, пользующиеся международной защитой» понимаются индивиды, в отношении которых объективно существуют основания полагать, что в случае их возвращения в государство происхождения они

столкнутся с реальным риском причинения им серьезного вреда, и которые не могут или, в связи с таким риском, не желают пользоваться защитой такого государства.

Статья 2. Порядок признания правового статуса за беженцами, лицами, ищущими убежище, и внутренне перемещенными лицами

Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются в период вооруженного конфликта уважать и соблюдать действующие международно-правовые основы, созданные государствами для признания иностранных граждан и лиц без гражданства, которые находятся на их территории или подчиняются их юрисдикции, в качестве беженцев, лиц, ищущих убежище, или лиц, пользующихся международной защитой. Правовой статус внутренне перемещенных лиц определяется национальным законодательством государства, на территории которого имеет место вынужденное перемещение гражданского населения, или соответствующими международными договорами, участниками которых могут являться Высокие Договаривающиеся Стороны.

Обстоятельства признания за такими лицами того или иного правового статуса, которые имели место до начала военных действий или во время их, не влияют на реализацию их прав и свобод человека, которые ограничиваются только на законном основании и в связи с военными обстоятельствами.

Статья 3. Сфера применения Конвенции и Протокола

Применение содержания Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года и настоящего Протокола, а также заключение предусмотренных ими соглашений не затрагивают правового статуса сторон, находящихся в вооруженном конфликте. Указанные Конвенция и Протокол будут применяться также на оккупированной территории Высоких Договаривающихся Сторон.

Статья 4. Принципы Non-Refoulement и добровольности возвращения и пользование правами покровительствуемых лиц

Основополагающее значение для обращения с беженцами, лицами, ищущими убежище, и лицами, пользующимися международной защитой, в

период вооруженного конфликта будет иметь применение Высокими Договаривающимися Сторонами принципа Non-Refoulement, гарантирующего их защиту от возвращения в государство, где им может грозить преследование или иная опасность их жизни и физической неприкосновенности. В отношении внутренне перемещенных лиц они будут руководствоваться принципом исключительно добровольного возвращения в места прежнего местожительства или ассимиляции на другой безопасной для пребывания части территории государства происхождения.

Высокие Договаривающиеся Стороны наделяют все вышеуказанные категории лиц основными правами и правилами обращения, которые гарантируются в соответствии с Женевской конвенцией о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года покровительствуемым лицам.

Статья 5. Применение права убежища

Высокие Договаривающиеся Стороны будут взаимно уважать предоставление территориального убежища согласно нормам и принципам, установленным Декларацией ООН о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г., и применять право убежища по своему усмотрению к лицам, которые могут в нем нуждаться.

Статья 6. Сотрудничество

Учитывая необходимость применения принципа разделения бремени государствами по отношению ко всем вышеуказанным категориям лиц в условиях вооруженного конфликта, Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются сотрудничать в ситуациях массового притока людей, порожденного условиями военных действий, для оказания таким лицам первичного приема и покровительства. Они будут обращаться к помощи и содействию Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, Международной организации по миграции, Международного Комитета Красного Креста и держав-покровительниц с этими целями.

Статья 7. Основные права человека и принцип недискриминации

Высокие Договаривающиеся Стороны будут стремиться обеспечить в условиях вооруженного конфликта в отношении всех вышеуказанных категорий лиц защиту таких первостепенных прав и свобод человека, как право на жизнь, личную неприкосновенность, человеческое достоинство, семью и достойное обращение, а также поддерживать запреты пыток, жестокого либо бесчеловечного обращения или наказания. Они признают право любого лица свободно покидать государство происхождения и добровольно возвращаться в него, как и его право на гражданство. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются применять принцип недискриминации по признакам расы, пола, вероисповедания, национального или этнического происхождения, гражданства или отсутствия такового, принадлежности лица к определенной социальной группе или наличия у него определенных политических убеждений, при реализации вышеуказанных прав и свобод.

Статья 8. Обязанности оккупирующих держав

Высокие Договаривающиеся Стороны, которые в условиях вооруженного конфликта выступают оккупирующими державами, обеспечивают на подконтрольной им территории сохранение и уважение правового статуса беженцев, лиц, ищущих убежище, внутренне перемещенных лиц или лиц, пользующихся международной защитой, полученного ими в государстве приема, и признают применяемое к ним национальное законодательство такого государства, совместно с преимуществами настоящего Протокола.

Статья 9. Правила интернирования и личная безопасность

Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются не применять на своей территории мер интернирования к иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые признаны беженцами, лицами, ищущими убежище, или лицами, пользующимися международной защитой, иначе как по их личной просьбе или требованиям национальной безопасности либо общественного порядка. Они пресекают любые нарушения права всех вышеуказанных категорий лиц на личную безопасность и неприкосновенность, которые могут быть

выражены, в том числе, в организованных нападениях или подстрекательствах к насилию, направленному против таких лиц, от кого бы эти действия не исходили.

Статья 10. Принцип единства/воссоединения семей

Высокие Договаривающиеся Стороны будут делать все возможное для осуществления принципа единства/воссоединения членов семей беженцев, лиц, ищущих убежище, внутренне перемещенных лиц и лиц, пользующихся международной защитой, и организовывать розыск указанных членов семей так же, как это предусмотрено для всех категорий гражданских лиц, обозначенных в содержании Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 года.

Статья 11. Специальная защита лагерей и поселений, предназначенных для размещения

Высокие Договаривающиеся Стороны признают в качестве гражданских объектов, подлежащих специальной защите, лагеря и поселения, где размещены вышеуказанные категории лиц, и будут обеспечивать такую защиту. Правовой статус указанных лагерей и поселений гарантируется как воюющими сторонами, так и державами-покровительницами в лице государств, признанных таковыми. Любые враждебные действия в отношении этих объектов или находящихся там лиц будут рассматриваться как серьезные нарушения международного гуманитарного права и пресекаться Высокими Договаривающимися Сторонами.

Статья 12. Распространение, подписание, присоединение и вступление в силу

Высокие Договаривающиеся Стороны прилагают все усилия к тому, чтобы настоящий Протокол имел как можно более широкое распространение. Он открыт для подписания государствами-участниками четырех Женевских Конвенций о защите жертв войны от 12 августа 1949 г. в течение двенадцати месяцев и для последующего присоединения любого государства-участника Конвенций, с направлением документов о присоединении депозитарию. Протокол вступит в силу спустя шесть месяцев после сдачи на хранение депозитарию двух ратификационных грамот или документов о присоединении.

Словарь основных терминов

Апатриды (лица без гражданства) – лица, которые не обладают принадлежностью к гражданству какого-либо государства.

Бенефициары международной защиты (в праве ЕС) – граждане третьего государства или апатриды, которые не признаны в качестве беженцев, но по отношению к которым объективно существуют основания полагать, что в случае их возвращения в страну происхождения они столкнутся с реальным риском причинения им серьезного вреда, и которые не могут или, в связи с таким риском, не желают пользоваться защитой такой страны.

Беженцы – лица, которые вследствие преследования по мотивам расы, вероисповедания, национальности, определенных политических убеждений либо принадлежности к отдельной социальной группе или наличия обоснованных опасений подобного преследования вынуждены покинуть государство своего гражданства или обычного местожительства и при этом пересекли международные границы.

Внутренне перемещенные лица – лица, вынужденно переместившиеся в пределах своего государства по причине вооруженных конфликтов или массовых и грубых нарушений прав и свобод человека и нуждающиеся в особой защите.

Временное убежище – международно-правовой институт, который применяется государствами в условиях массового притока вынужденных мигрантов и обеспечивает их временное пребывание, гарантии личной безопасности, невыдачи и невысылки и реализацию основных прав и свобод человека, при условии последующей репатриации или переезда в третьи страны.

Вынужденная миграция – перемещения индивидов из государства гражданства или обычного местожительства в другую страну с целью постоянного или временного пребывания, происходящие по вынужденным мотивам, объективно не зависящим от них.

Вынужденные переселенцы (в практике государств–участников СНГ) – граждане государства, предоставившего им убежище, покинувшие государство постоянного проживания по причине совершенного в отношении них или членов их семей насилия или преследования, либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами.

Государство происхождения – государство гражданства или обычного местожительства, из которого произошел выезд индивидов.

Гражданские объекты – объекты, которые в условиях вооруженного конфликта не подлежат использованию его сторонами в военных целях, в отношении которых запрещены нападения или репрессалии.

Гражданство – тесная политико-правовая связь индивида с определенным государством, состоящая в совокупности их взаимных прав и обязанностей и имеющая место как на территории такого государства, так и за его пределами.

Депортация – принудительное выдворение иностранного гражданина или апатрида по решению административных органов государства пребывания в другое государство в связи с незаконным или нежелательным нахождением такого лица на его территории.

Дипломатическое убежище – предоставление иностранному гражданину или апатриду, преследуемому по политическим мотивам, возможности укрыться от преследования в помещении дипломатического представительства или консульского учреждения государства, а также на других объектах, обладающих свойством экстерриториальности (военные базы, военно-воздушные и военно-морские суда государства).

Добровольная миграция – передвижения индивидов из государства гражданства или постоянного местожительства в другую страну с целью

постоянного или временного пребывания, которые связаны с их собственными намерениями по осуществлению выезда и не связаны с выталкивающими обстоятельствами.

Единство/воссоединение семей – специальный принцип международного права прав человека, означающий обязанность каждого принимающего государства рассматривать семью как единое целое и членов семьи как лиц, обладающих общим правовым статусом, который может быть предоставлен в зависимости от целей прибытия.

Естественные права человека – совокупность прав и свобод, наличие которых обусловлено объективно в силу рождения и существования индивида, и которые являются неотчуждаемыми и не зависят от воли государства.

Иммигранты – иностранные граждане или апатриды, которые прибыли в государство приема для постоянного или временного пребывания.

Интеграция – совокупность мероприятий по адаптации иммигрантов к условиям повседневного существования в государстве приема, осуществляемых на долгосрочной основе.

Интернирование – временное принудительное поселение определенной части гражданских лиц воюющей стороной в специально предназначенных местах с целью обеспечения национальной безопасности либо по просьбе этих лиц.

Квоты – нормы ежегодного приема отдельных категорий мигрантов, устанавливаемые государством приема в национальном законодательстве.

Консульская защита – совокупность функций консульских должностных лиц, направленных на оказание различных форм правового содействия гражданам своего государства, находящимся за его пределами.

Лица, ищущие убежище (*Asylum-Seekers*) – 1) индивиды, еще не приобретшие статус беженца в принимающем государстве, но ясно выражающие свое намерение сделать это, в отношении которых осуществляется соответствующая процедура признания; 2) индивиды, которые формально не

подпадают под универсальное международно-правовое определение понятия «беженец», но не могут быть возвращены в государство происхождения вследствие существования объективных опасений за свою жизнь или физическую безопасность.

Международная миграция – совокупность различных типов передвижений индивидов из государства гражданства или обычного местожительства в другие страны с целью постоянного или временного пребывания, происходящих с пересечением международных границ.

Миграционный обмен – участие заинтересованных государств в свободном движении трудовых, профессиональных или академических ресурсов на взаимной основе с пересечением международных границ, реализуемое в рамках действующих интеграционных объединений или на двустороннем уровне сотрудничества.

Невысылка и невыдача вынужденных мигрантов (non-Refoulement) – специальный международно-правовой принцип обращения с индивидами, запрещающий их произвольное и необоснованное возвращение в государство происхождения, где им грозит преследование и/или существуют опасения за их жизнь и физическую безопасность.

Незаконная миграция – въезд, пребывание, транзит или выезд иностранного гражданина или апатрида с территории государства приема, происходящие с нарушением норм его национального законодательства.

Организация незаконной миграции – деяния, имеющие целью получение прямой или косвенной выгоды и состоящие в обеспечении незаконного ввоза мигрантов, создании условий для него или предоставлении иностранному гражданину либо лицу без гражданства возможности нелегального пребывания и/или занятости в принимающем государстве.

Позитивные права человека – совокупность прав и свобод, гарантией реализации которых выступают соответствующие возможности и законодательно закрепленные обязанности государства.

Покровительствуемые лица – отдельные категории лиц, которым международное гуманитарное право предоставляет специальные права ввиду большей опасности, которой они подвергаются, либо ввиду их большей незащищенности во время конфликта по сравнению с другими индивидами. К ним, согласно содержанию IV Женевской Конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г., относятся гражданские лица, включая иностранных граждан, беженцев и апатридов, женщин и детей в связи с их особыми потребностями, журналистов, находящихся в опасных командировках, и интернированных лиц.

Политическое убежище – предоставление иностранному гражданину или апатриду защиты и покровительства (возможность въезда, пребывания и реализации основных прав и свобод человека, запрет высылки и выдачи) на территории определенного государства по причинам, связанным с преследованием за политические убеждения или прогрессивную общественную деятельность в стране происхождения.

Приграничная миграция – форма упрощенного пересечения международных границ населением приграничных регионов, установленная соседними государствами на взаимной основе, с целью осуществления им временной миграции с трудовыми, семейными, образовательными и частными целями.

Принимающее государство – государство, на территории которого осуществляется прием иностранных граждан и апатридов.

Разделение бремени приема (*Burden-Sharing*) – специальный международно-правовой принцип, вытекающий из содержания Конвенции о статусе беженцев 1951 г., который используется с целью обеспечения приема этих

лиц всеми государствами-участниками с учетом их обязательств сотрудничать в решении указанной проблемы и невозможности для стран первого убежища или транзита осуществлять обустройство для всех таких лиц.

Рeadмиссия (от англ. *to readmit*) – обратный прием государством выезда собственных граждан и иностранцев, совершивших транзит через его территорию, которые незаконно въехали и/или находятся в государстве пребывания.

Репатриация – добровольное возвращение индивидов в государство своего первоначального гражданства или постоянного местожительства из других стран.

Сезонная миграция – форма международной трудовой миграции, которая предполагает краткое по времени (сезон) трудоустройство индивидов в иностранном государстве, которое может повторяться на ежегодной основе и имеет упрощенный порядок оформления.

Территориальное убежище – предоставление государством приема иностранному гражданину или апатриду защиты на своей территории, выражающейся в гарантиях от невысылки и невыдачи, возможности постоянного пребывания и предоставлении основных прав и свобод человека.

Торговля людьми – имеющие своей целью эксплуатацию действия физических лиц или организованной преступной группы по вербовке, перемещению, укрывательству, передаче или получению индивидов, сопряженные с применением силы или ее угрозы либо иных форм принуждения по отношению к ним.

Транзитная миграция – форма международной миграции, которая предполагает передвижение индивида по территории иностранного государства, которое ограничено по времени и имеет целью въезд в третью страну, выступающую местом назначения.

Трудящиеся-мигранты – иностранные граждане или апатриды, которые с целью трудоустройства в зарубежном государстве на законных основаниях въезжают и временно пребывают на его территории.

Убежище – предоставление государством приема иностранному гражданину или лицу без гражданства защиты, выражающейся в гарантиях от невыдачи и невысылки, возможности постоянного пребывания и наделении основными правами и свободами человека.

Эмигранты – лица, которые на определенный период времени или безвозвратно выезжают с территории государства гражданства.