

В Диссертационный совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Д 209.001.03 на базе ФГБОУ ВО Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации

О Т З Ы В

официального оппонента на диссертационное исследование Ястребовой Аллы Юрьевны на тему: «Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации», представленное на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.10. – Международное право. Европейское право

Диссертационная работа Ястребовой Аллы Юрьевны на тему: «Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации» представляет собой весьма актуальное исследование как в теоретическом, так и в практическом плане.

Несомненна актуальность темы исследования, поскольку в последние десятилетия отмечается устойчивый рост международных миграций, в том числе и внутренних перемещений, учитывая как развитие тенденции взаимозависимости экономических процессов в мире, устранение внутренних барьеров и либерализацию рынков труда и услуг при сохранении резкой диспропорции уровня развития национальных экономик, так и повышение конфликтности современных международных отношений, сохранение прежних и появление новых очагов международной напряженности, включая

вооруженные конфликты, а также влияние климатических и техногенных процессов.

В Международном миграционном докладе ООН за 2017 год отмечается очередной рост числа мигрантов с 220 миллионов в 2010 г., 248 млн. в 2015 г. до 258 млн. в 2017 г., из которых 25,9 млн. чел. составляют беженцы и лица, ищущие убежище. По данным МОТ за 2015 год число трудовых мигрантов в мире составляет около 150 миллионов человек. По данным УВКБ в 2016 г. было зарегистрировано 65,6 млн. вынужденно перемещенных лиц, включая 40,3 млн. внутренне перемещенных лиц.

Последние события на Ближнем Востоке и в Северной Африке вызвали т.н. миграционный кризис в Европе в связи с отсутствием системного международно-правового регулирования различных механизмов миграции.

Существующие международно-правовые средства воздействия на миграционные процессы на сегодняшний день сохраняют относительную автономию, имея самостоятельные исторические предпосылки, нормативные базы, институциональные системы. Как правило, в науке выделяются три укрупненных вида международных миграций: вынужденная миграция, добровольная миграция и нерегулярная («незаконная») миграция. В международном праве сложились ряд областей правового регулирования миграции и установления правового статуса отдельных категорий мигрантов: право беженцев, право убежища, международная защита прав трудящихся-мигрантов и международно-правовое регулирование трудовой миграции, международно-правовое сотрудничество по противодействию незаконной миграции и международная защита лиц, оказавшихся в нерегулярной ситуации. Помимо это существуют формы правового взаимодействия государств по иным разновидностям миграционного движения, включая образовательную миграцию, бизнес-миграцию, экологическую миграцию и др.

Существуют также особенности международно-правового регулирования миграционных процессов на универсальном, региональном и

двустороннем уровнях. Институциональная модель управления миграционными процессами также представляет большое разнообразие. Речь идет как о международных межправительственных организациях универсального (УВКБ, МОМ, МОТ, ЮНЕСКО и др.), регионального (Совет Европы, ЕС, СНГ, ЕАЭС, АСЕАН, АС, ЛАГ, ОАГ и др.), так и о многочисленных международных неправительственных организациях, среди которых выделяется МККК, а также о различных площадках для диалога по вопросам миграции. Одна из последних инициатив ООН предусматривает создание на ее базе постоянной площадки для диалога. После принятия в 2016 г. Нью-Йоркской декларации на 2018 г. предусмотрено принятие двух глобальных свода общих принципов и подходов (Global Compact) по миграции и по беженцам.

Такая многоаспектность, высокая степень дифференциации международно-правового регулирования миграции требует комплексного анализа, поиска точек соприкосновения, выработки единого инструментария для исследования миграционных процессов, поскольку на практике разделение потоков мигрантов в условиях массовых перемещений оказалось весьма затруднительным. Несмотря на существование специальных принципов, определяющих международно-правовое регулирование отдельных видов миграции, есть и объединяющие принципы, в частности, т.н. право на миграцию (право покинуть свою страну и возвращаться в нее), а также принцип недопустимости произвольной высылки (non-refoulement).

Обобщающие исследования международно-правовых механизмов регулирования миграции стали трендом современного международного права как за рубежом, так и в России. Стоит отметить последние работы под редакцией Б.Опешкина и Р.Перрюшу «Основы международного миграционного права» (2012 г.), монографию В.Шетейля по международному миграционному праву (2017 г.).

В этой связи исследование А.Ю.Ястребовой, вынесенное на защиту, имеет высочайшую степень актуальности, поскольку в ней предпринята

попытка системного рассмотрения проблем миграции с точки зрения международного права.

Автором предпринят комплексный и всесторонний анализ действующих международно-правовых механизмов регулирования вынужденной и добровольной миграции и определении приоритетов межгосударственного сотрудничества в указанной сфере на универсальном, региональном и двустороннем уровне.

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 в рамках Совета Европы, ЕС, ОАГ, Африканского Союза, СНГ и ЕАЭС.

Стоит отметить высокую степень владения как общетеоретическим, так и специальным понятийным и научным аппаратом.

В целом необходимо отметить полноту проведенного автором исследования в отношении современных международно-правовых проблем миграции. А.Ю.Ястребова скрупулезно и самозабвенно исследовала большой массив договорных актов в области миграции, документов международных организаций, судебных решений международных и национальных судебных учреждений.

Автором проанализированы многочисленные научные источники, включая самые новые, посвященные проблематике международно-правового регулирования миграции, сделаны важные теоретические и практические выводы и рекомендации. Важным достоинством работы является широкое использование источников внутригосударственного права и доктрины внутренних правовых отраслей конституционного, административного,

трудового и других отраслей права. Также в работе важное место уделено междисциплинарному методу исследования, при помощи которого диссертант подтверждает свои выводы и положения, выносимые на защиту.

Все это, безусловно, позволяет говорить о научной новизне работы и о личном вкладе автора в развитие науки международного права.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования научных выводов и практических предложений, сформулированных диссертантом, в совершенствовании международно-правовых средств и методов управления миграцией на основе общих и специальных принципов международного права, при разработке и совершенствовании Концепции государственной миграционной политики на очередной период, стратегии Российской Федерации в области миграции, 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.

Основные положения и выводы могут быть использованы в качестве доктринального источника в процессе формирования позиции Российской Федерации при подготовке международно-правовых документов и их реализации, при обсуждении проблем миграции в рамках главных и вспомогательных органов международных организаций, на международных конференциях, в двусторонних межправительственных комиссиях, на международных научно-практических мероприятиях, а также в деятельности универсальных и региональных международных организаций по управлению миграцией.

Основные положения диссертационной работы могут быть использованы в научно-образовательной деятельности при составлении и чтении учебных курсов по международному праву прав человека, международно-правовому регулированию миграции, международному

гуманитарному праву, международному трудовому праву и другим смежным областям международного права.

Диссертационное исследование написано по продуманному, структурированному плану и состоит из введения, трех глав, 8 параграфов, заключения, списка сокращений, списка использованной литературы, 3 приложений, в том числе проекта Дополнительного протокола 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, и словаря основных терминов.

Во введении автор обосновал актуальность темы исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, определены ее цели и задачи, показаны теоретические, методологические и эмпирические основы исследования, продемонстрирована научная новизна работы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, и указаны формы апробации результатов исследования.

В первой главе Алла Юрьевна дала авторские оценки действующих международно-правовых институтов регулирования вынужденной и добровольной миграции, российской и зарубежной практики их применения.

Проведен подробный анализ правовых основ защиты мигрантов в условиях международных и внутригосударственных вооруженных конфликтов. Отдельно рассмотрены международно-правовые подходы к проблеме определения статуса внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи межгосударственным сообществом, в том числе, в контексте содержания Кампальской конвенции 2009 г., принятой по данному вопросу в рамках Организации Африканских государств.

Автор показал, что с точки зрения международного права право индивида на свободу передвижения логично сочетается с суверенным правом каждого государства принимать на своей территории дифференцированные

категории мигрантов. При формировании международно-правовых механизмов регулирования миграции одновременно действуют такие тенденции, как сохранение универсальных основ сотрудничества государств и усиление регионального и субрегионального правотворчества в рамках соответствующих интеграционных объединений.

Автор подчеркивает, что отличительные особенности регулирования вынужденной и добровольной миграции влияют на определение правового статуса въезжающих в государства приема мигрантов. Содержание действующих в этой области международных договоров не исчерпывает все известные типы миграции, а соответствует лишь тем из них, которые представляют интерес для регламентации государствами-участниками на универсальном, региональном или двустороннем уровне.

В соответствующих параграфах автор рассматривает специфические черты международно-правового воздействия в сферах вынужденной миграции, миграции в условиях вооруженных конфликтов, а также в области определения правового статуса трудящихся-мигрантов.

А.Ю.Ястребова делает обоснованный вывод о том, что международно-правовое регулирование миграции имеет комплексный характер, тесно связано с международным правом прав человека и международным экономическим правом.

Вторая глава работы посвящена изучению универсальных и региональных механизмов международно-правового воздействия на миграцию, их составных элементов, специфики и взаимодействия. Каждому рассмотренному механизму регулирования присущи особенности, вытекающие из общих интересов создающих их государств.

Автор анализирует современное состояние и перспективы универсального международно-правового регулирования вынужденной и добровольной миграции. По мнению автора, международно-правовой механизм регулирования миграции представляет собой устойчивую систему, которая состоит из таких элементов, как международные договоры и иные

акты, имеющие обязательный характер для государств-участников (уставы и решения (резолуции) межправительственных организаций); международные обычаи, которые признаны субъектами международного права в качестве общеобязательных правил поведения; международные акты рекомендательного характера (декларации и руководящие принципы); специальные международно-правовые принципы; международно-правовые институты, которые регламентируют особенности правового статуса и режима пребывания отдельных категорий мигрантов. Дополнительными элементами механизма правового регулирования миграции выступают правоприменительная миграционная практика государств и формы имплементации международно-правовых норм и принципов указанной сферы в национальном законодательстве государств.

В той же главе автор исследует понятие и значение регионального международно-правового регулирования миграции, его соотношение с универсальными механизмами такого регулирования и институциональные особенности отдельных региональных межгосударственных объединений в контексте миграционного сотрудничества. Автором выбраны несколько региональных образований для анализа, среди них Европейский Союз, Совет Европы, СНГ, ЕАЭС, ОАГ, Меркосур и НАФТА.

В третьей главе диссертант проанализировал международно-правовые механизмы предупреждения незаконной миграции и противодействия торговли людьми. Незаконная миграция представлена как глобальный вызов мировой стабильности и национальной безопасности государств, тесно связанный с такими явлениями, как торговля людьми, их рабское состояние и принудительный труд. Автором также рассматриваются особенности действия современного международно-правового механизма реадмиссии и ставятся вопросы реализации основных прав и свобод человека в отношении лиц, которые ей подвергаются, в том числе, в контексте специальной защиты беженцев и лиц, ищущих убежище.

Существенным достоинством работы является приложение 2, которое содержит проект Дополнительного протокола об оказании покровительства беженцам, лицам, ищущим убежище, внутренне перемещенным лицам и лицам, пользующимся международной защитой, в условиях вооруженных конфликтов к IV Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны 1949 г.

Отмеченные выше положительные качества, присущие диссертационному исследованию А.Ю.Ястребовой, позволяют характеризовать ее как самостоятельный и оригинальный научный труд.

Вместе с тем в представленной диссертации имеется ряд проблемных моментов, на которые хотелось бы обратить внимание автора в целях его дальнейшей плодотворной работы.

1. В пятом положении и в тексте работе автор отмечает необходимость укрепления международно-правовых основ регулирования миграции на универсальном уровне путем разработки и принятия глобальных договоров о беженцах и мигрантах. Хотелось бы уточнить, какова юридическая сила разрабатываемых в ООН актов, получивших название Global Compact, насколько в данном случае можно вести речь о международном договорном регулировании?

2. В отношении девятого положения, где говорится, что подход экономически развитых стран, предполагающий деление трудящихся-мигрантов на высокопрофессиональных специалистов и низкоквалифицированных работников, 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, представляется, что международно-правовой статус трудящихся-мигрантов на универсальном уровне должен иметь минимальный стандарт защиты, одинаковый независимо от уровня квалификации. Если речь идет об

основных правах человека, отличия, связанные с уровнем квалификации, будут являться дискриминационными.

Другой вопрос, если речь идет о дополнительных преимуществах, создаваемых для привлечения высококвалифицированных специалистов, такой прецедент существует в рамках ГАТС, но только в части облегчения въезда на территорию страны оказания услуги. Думается, такой подход эффективен в объединениях региональной интеграции и на двустороннем уровне.

3. Десятое положение затрагивает проблему соотношения региональных и универсальных механизмов международно-правового регулирования миграции. Автор утверждает, что речь идет о существенном дополнении универсальных механизмов сотрудничества государств региональными. Имеет ли место юридические противоречия, конфликты между регулированием миграции на универсальном и региональном уровнях международного права, например, при использовании Европейским Союзом концепции "безопасной страны происхождения/третьей страны" для возвращения в такую страну, не являющуюся членом ЕС, мигрантов, получивших отказ в предоставлении убежища?

4. Вопрос по четырнадцатому положению: каким образом предлагается закрепить правовой статус внутренне перемещенных лиц и стандарты обращения с ними на универсальном уровне? Из положения не видно, чем можно воспользоваться. Будет ли достигнут желаемый результат за счёт принятия очередной декларации или руководящих принципов, тем более, что руководящие принципы уже есть.

5. В пятнадцатом положении говорится об отсутствии определения на универсальном уровне понятия «незаконная миграция». Может ли оно иметь место на универсальном уровне, если Генеральная Ассамблея ООН еще в 1975 г. указала на необходимость использования другого термина для характеристики подобного явления, в рамках ООН используются термины «нерегулярные мигранты» или «мигранты с неурегулированным статусом».

Данный термин последовательно отражает гуманистическую направленность ООН, ее желание формулировать терминологию с позиции концепции прав человека. Такой же подход взял на вооружение и Совет Европы, начиная с 2006 г.

6. На стр. 192 автор рассматривает положения ст. 19 Европейской социальной хартии, отмечая, что современная система квотирования, принятая в государствах для привлечения иностранных работников, вступает в противоречие с базовой нормой Хартии о равенстве социально-трудовых прав работников-мигрантов и собственных граждан. Можно ли говорить о противоречии системы квотирования положениям ЕСХ? Ведь квотирование касается допуска иностранных работников на территорию государства приема, а не вопроса равенства прав.

7. Почему автор не предлагает использовать в России опыт ЕС в установлении стандартов защиты жертв торговли людьми (Директива 2011/36), говоря о том, что во вторичном праве ЕС этому вопросу уделяется большое внимание вплоть до предоставления вида на жительство, если у таких лиц нет иного выхода, как подчиниться совершаемым в отношении их злоупотреблениям. В том же выводе на стр. 457 применительно к России говорится лишь об усилении уголовного и административного наказания за организацию незаконной миграции и о других составах? Ведь помимо наказания организаторов обычной практикой является и наказание самих жертв, как незаконных мигрантов.

Указанные замечания не носят принципиального характера и не влияют на общую высокую научную оценку диссертационного исследования.

Положения, выносимые на защиту, свидетельствуют о личном вкладе автора в науку, аргументированы и в целом обоснованы, сформулированные в работе выводы и предложения имеют теоретическую значимость и практическую применимость.

Автореферат соответствует содержанию диссертационного исследования. Основные положения диссертации отражены автором в 64

