

Екатерина Киселева

Место международно-правового регулирования миграции в системе международного права

Дискуссионным является в настоящее время структурное положение международно-правового регулирования миграции в системе международного права. В статье обосновывается позиция о том, что международно-правовое регулирование миграции представляет собой межотраслевой комплекс, включающий в себя элементы четырех отраслей международного права, нежели собственно отрасль международного права.

The structural position of international legal regulation of migration in the system of international law is highly debatable currently. The article proves that international legal regulation of migration is a multi-branch complex of international law, that includes elements of the four branches of international law, rather than a branch in its own.

Относительно места международно-правового регулирования миграции в системе современного международного права существуют разные точки зрения: от признания существования международного миграционного права в качестве самостоятельной отрасли права [3; 5. С. 9, 10 – речь об отрасли российского права] через умалчивание этого концептуального вопроса [7. С. 236-238] к признанию международно-правового регулирования миграции комплексным правовым образованием [6. С. 1-10].

Если во внутригосударственном праве отрасли выделяются по специфике предмета и метода правового регулирования, то в международном праве, где метод является всегда координационным, выделение отраслей сложнее. Для обособления того или иного нормативного массива в отрасль требуется наличие обособленного комплекса правоотношений (предмета правового регулирования), качественная специфика источников, предполагающая выделение специальных принципов правового регулирования, и, возможно, кодифицирующего акта, а также субъективная убежденность государств в необходимости подобного обособления [2. С. 16-18]. Представляется, что выделение той или иной отрасли не является самоцелью, но имеет практическое значение: нормы отрасли могут стать теми специальными нормами, которым должен быть отдан приоритет перед нормами общими в конкретном случае.

Предмет международно-правового регулирования миграции в самом общем виде составляют урегулированные международным правом отношения между государствами и иными субъектами международного права, связанные с пересечением людьми границ государств (включая в отдельных случаях внутригосударственные перемещения), как например: по поводу закрепления права на свободу передвижения, по поводу установления и реализации условий допуска лиц на территорию государств [4], по поводу правового статуса лиц на территории государства, не являющегося государством его/ее гражданства, по поводу высылки лиц, утративших право на законное пребывание в стране, и т.д.

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

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

КИСЕЛЕВА Екатерина Вячеславовна,

кандидат юридических наук, доцент, кафедра международного права юридического факультета Российского университета дружбы народов

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

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

Источники международного права в рассматриваемой сфере не кодифицированы, однако могут быть достаточно четко классифицированы и сгруппированы. Анализируя современное состояние источниковой базы международно-правового регулирования миграции, можно выделить **четыре предметные сферы правового регулирования**, имеющие определенную специфику на каждом из **уровней регулирования** (универсальном, региональном, двустороннем). Сферы следующие: защита вынужденных мигрантов (прежде всего, беженцев), защита прав мигрантов), борьба с незаконной миграцией, регулирование миграционных потоков.

Защита вынужденных мигрантов (прежде всего, беженцев). Основными международно-правовыми документами являются Конвенция о статусе беженцев, подписанная в Женеве 28 июля 1951 г., и протокол к ней, подписанный в Нью-Йорке 31 января 1967 г. Они закрепляют основы правового статуса беженцев, в частности, важнейший принцип невысылки. В настоящее время в этих договорах участвует более 140 государств мира.

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

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

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

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

Специальные права мигрантов касаются прежде всего трудящихся мигрантов. В этом отношении действует ряд документов, разработанных Международной организацией труда (МОТ) и принятая под эгидой ООН в 1990 г. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, в которой установлены основные права человека и свободы, которыми должны пользоваться все трудящиеся-мигранты и члены их семей, и определены права трудящихся-мигрантов, имеющих постоянный статус.

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

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

Из региональных документов можно назвать Директиву Совета 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002 г., определяющая содействие несанкционированному въезду, транзиту и проживанию [ОJ L 328/17, 5.12.2002] и Рамочное решение Совета 2002/946/JHA от 28 ноября 2002 г. об усилении правовой основы для предотвращения содействия несанкционированному въезду, транзиту и проживанию [ОJ L 328/1, 5.12.2002], принятые в рамках Европейского Союза; Соглашение государств-

участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г., Соглашение СНГ о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств 2010 г.

В двустороннем порядке в сфере борьбы с незаконной миграцией распространены соглашения о реадмиссии [1], сущность которых составляют взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории этой договаривающейся стороны. Только на 2000 г. по миру действовало более трехсот подобных соглашений.

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

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

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

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

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

С системной точки зрения, самым проблемным моментом является субъективный критерий необходимости выделения самостоятельной отрасли. Ярчайшим аргументом против концепции «международного миграционного права» является тот факт, что государства признали миграцию самостоятельным предметом необходимого диалога на универсальном уровне лишь в 2006 г. в контексте проведения Диалога на высоком уровне по вопросам миграции и развития, и вторая подобная встреча запланирована лишь на 2013 год.

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

¹ Абашидзе А.Х., Киселева Е.В. Рeadмиссия в отношениях России и ЕС. Перспективы заключения соглашения // Обозреватель-Observer. 2004. № 2.

² Гаврилов В.В. Основные критерии выделения отраслей в международном публичном праве // Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности (Тезисы докладов на межвузовской конференции молодых ученых-юристов). Владивосток, 1988. С. 16-18.

³ Пархомова Ю. Источники международного миграционного права // Журнал международного права и международных отношений. 2008. № 3.

⁴ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза, Сочи, 25 мая 2006 г.

⁵ Тоцкий Н.Н. Введение в миграционное право / отв. ред. Н.А. Михалева. М., 1999.

⁶ Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2008. С. 1-10.

⁷ Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: учебное пособие. М.: Изд-во РГСУ, Академический проект, 2007.