
ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ*

Е.В. Киселева

Российский университет дружбы народов
Юридический институт
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Единство всех перемещений населения, охватываемых понятием миграции как предмета международно-правового регулирования, в плане рисков и потенциала для государств, обществ и частных лиц объективно подвигает государства к комплексному взгляду на этот феномен. Межгосударственное сотрудничество по вопросам миграции развивается в договорных и внедоговорных формах, и во всех случаях сохраняется некоторая непоследовательность подходов. Сотрудничество государств в форме заключения международных договоров на данный момент не имеет результатом единого договора по миграции. Между тем потребность в таковом следует из содержания юридически необязательных документов, в частности, Генеральной Ассамблеи ООН. Пока имеются только условно группируемые блоки по важнейшим аспектам миграции, т.е. договоры, сложившиеся в рамках иных отраслей международного публичного права (права прав человека, борьбы с преступностью и др.), но применимые к ситуациям миграции. Исключение составляет сложившееся самостоятельно право беженцев, но оно охватывает лишь одну проблему миграции из многих. Внедоговорное (условно — организационное) сотрудничество государств также лишено единого звена, уполномоченного государствами на комплексный подход к миграции с целью выработки обязательств в этой сфере и контроля за их исполнением. Существует множество международных межправительственных организаций, затрагивающих миграционную проблематику в качестве элемента своей компетенции. Дублирование их деятельности отслеживается через механизмы координации. Потребности же государств в сотрудничестве дополнительно удовлетворяются через юридически необязательные «процессы», «форумы», «инициативы», действующие на региональном и универсальном уровне. Авторский взгляд на причину сложившейся ситуации заключается в том, что эффективным и прозрачным может быть только сотрудничество, основанное на действительном согласовании воли государств. В настоящее же время, вопреки всем призывам к созданию достоверной многоохватной фактологической базы, обсуждение миграционной тематики на универсальном уровне опирается на систематически искажаемые данные. Представляется, что последние планы по разработке к 2018 г. глобальных рамочных договоров по проблемам миграции и беженцев не способны кардинально изменить положение.

Ключевые слова: международное право; миграция; международно-правовое регулирование миграции; сотрудничество между государствами; формы сотрудничества между государствами; договорное сотрудничество между государствами; организационное сотрудничество между государствами; право беженцев; права человека; защита прав человека; развитие; Саммит по проблеме перемещений больших групп беженцев и мигрантов

* Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ 16-03-50188.

Введение в проблему

Формы межгосударственного сотрудничества многообразны. Начиная с первой отечественной монографии по этому вопросу [1], можно говорить о таких, как создание международных договоров двустороннего и многостороннего характера, учреждение международных организаций и осуществление непосредственных контактов между заинтересованными сторонами. Каждая из этих форм сотрудничества имеет свои особенности и неодинаковое значение для упорядочения общественных отношений в конкретных областях. За прошедшие полвека появилось множество промежуточных форм межгосударственного сотрудничества, их сочетания, однако с определенной долей обобщения можно воспользоваться этой схемой и сегодня, в частности, применительно к сфере миграции.

Формулировка темы настоящей статьи отражает концептуальный взгляд автора на современное международно-правовое регулирование миграции: сотрудничество рассматривается именно в сфере миграции в целом, а не по отдельным вопросам миграции, которое также, безусловно, имеет место.

Миграция — явление сложное и многогранное, «норма жизни в условиях мировой глобализации», как охарактеризовал ее в своем докладе Генеральный секретарь ООН¹. Она включает в себя такие разные аспекты, как защита беженцев и других категорий вынужденных мигрантов, борьба с торговлей людьми и иными видами незаконной миграции, защита прав человека на различных стадиях миграции, перемещение трудящихся-мигрантов и многое другое. Как различаются между собой эти аспекты, так и сотрудничество по каждому из них имеет свои особенности. И в отечественной, и в зарубежной науке каждому из таких аспектов посвящена обширная литература.

Угол зрения на миграцию в данной работе иной. Несмотря на всю свою многогранность, миграция всегда (за исключением ситуации внутреннего перемещения людей) представляет собой пересечение людьми границ государств. С позиций государств любая миграция имеет потенциал как негативного воздействия на безопасность государства, так и позитивного вклада в развитие государства и общества. С точки зрения мигрантов, миграция — путь к лучшей жизни в самом широком смысле слова, в том числе иногда и просто к сохранению самой жизни. И для государств, и для мигрантов существенно, чтобы во всех ситуациях территориального перемещения соблюдались права человека. Этот общий контекст задает определенные рамки межгосударственного взаимодействия, позволяющий выявить общие правила и исключения. Соответственно, в настоящей статье делается попытка выявить общие подходы к миграции в целом, а не отдельным проблемам в миграционной сфере, и там, где реализация таких общих подходов в основных формах межгосударственного сотрудничества еще не сложилась, выдвинуть объяснения имеющемуся положе-

¹ В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Доклад Генерального секретаря ООН. 21 апреля 2016 г. A/70/59. П. 9.

нию дел и предложить пути совершенствования. С учетом некоторого отставания России в таком всеобъемлющем осмыслении международно-правового регулирования миграции при несомненной важности его для нас как страны происхождения, транзита и назначения, имеющей второе по величине число мигрантов на своей территории (11 млн человек на 2013 г.) [2. Р. 2], считаем предпринятую попытку востребованной и актуальной.

Системный подход к международно-правовому регулированию миграции, равно как и более широкие сценарии глобального управления миграцией должны иметь в своей основе ясное представление об объеме консенсуса государств по вопросам целостного взгляда на миграцию. Основы современного отношения к миграции со стороны государств были программно сформулированы на Конференции по народонаселению и развитию, состоявшейся в 1994 г. Каире (Египет). В самом общем виде они сводятся к следующему. «Для индивидов миграция зачастую представляет собой рациональные и динамичные усилия по поиску новых возможностей в жизни. ... Вместе с тем к миграции побуждают также такие подталкивающие факторы, как несправедливое распределение ресурсов в области развития, выбор несоответствующих технологий и отсутствие доступа к имеющимся земельным ресурсам. ... В то же время миграция имеет как позитивные, так и негативные экономические, социальные и экологические последствия для мест происхождения и мест назначения мигрантов» (п. 9.1. в отношении распределения населения и устойчивого развития)². «Упорядоченная международная миграция может оказывать позитивное воздействие как на общины происхождения мигрантов, так и на принимающие общины... Вместе с тем международная миграция означает для многих стран происхождения потерю людских ресурсов и может привести к возникновению политической, экономической или социальной напряженности в принимающих странах. Эффективная политика в области международной миграции должна строиться с учетом ограниченных экономических возможностей принимающей страны, влияния миграции на принимающее общество и ее воздействия на страны происхождения. Решение проблемы международной миграции в долгосрочном плане зависит от обеспечения всему населению возможности оставаться в своей стране» (п. 10.1. в отношении международной миграции)³. Эти идеи в дальнейшем были повторены на двух Диалогах на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (2006 и 2013 гг.) [3, 4], прозвучали на Саммитах по принятию повестки дня в области развития на период после 2015 г.⁴ [5] и других всемирных встречах межгосударственного уровня.

² Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5-13 сентября 1994 г. ООН, Нью-Йорк, 1995. A/CONF.171/13/Rev.1.

³ Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию. Каир, 5-13 сентября 1994 г. ООН, Нью-Йорк, 1995. A/CONF.171/13/Rev.1.

⁴ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. A/RES/70/1.

Таким образом, стремление к ослаблению негативных последствий миграции и увеличение использования выгод от нее составляют суть всего международного сотрудничества в данной сфере, наряду с общей работой по решению проблем развития во имя создания благоприятных условий для благополучия и процветания каждого человека в пределах страны своего гражданства.

Международно-правовое сотрудничество государств по вопросам миграции в форме заключения международных договоров

Необходимость комплексного подхода к миграции все чаще озвучивается с самых высоких трибун: Саммита по вопросу перемещений больших групп беженцев и мигрантов 19 сентября 2016 г. (пп. 22, 46 и др. принятой на саммите Декларации о беженцах и мигрантах⁵), Саммита по гуманитарным вопросам 23-24 мая 2016 г. (п. 91 Доклада Генерального секретаря; часть В основной обязанности 3 Повестки дня в интересах человечества, являющейся приложением к указанному докладу⁶) и др. Несмотря на это сохраняется определенная непоследовательность в наполнении содержанием этого утверждения. Так, начиная еще с первых резолюций Генеральной Ассамблеи ООН проблемы миграции ставились в самом разном контексте и в самом разном объеме. Генеральная Ассамблея ООН касалась миграции в связи с проблемами беженцев и перемещенных лиц (отдельно палестинских беженцев, отдельно беженцев в некоторых государствах, например, в Марокко, Тунисе), перемещений работников и защиты прав человека, поддержания суверенитета государств и связи демографических вопросов с миграцией и развитием применительно к «малоразвитым» странам (терминология резолюций Генеральной Ассамблеи ООН середины XX в.) и странам европейским.

Предсуществование возникновению ООН Международной организации труда, фокусирующейся на стандартах в отношении трудящихся, и первых инициатив Лиги Наций касательно беженцев предопределили особое внимание к двум этим аспектам миграции и после учреждения Организации Объединенных Наций. Однако невозможность четкого отделения даже этих двух вопросов друг от друга вела к смешению проблем в документах организации по различным проблемам миграции. Приведем лишь по одному примеру из первых и новейших документов.

Одна из первых резолюций Генеральной Ассамблеи ООН (от 16 мая 1949 г.) получила говорящее само за себя в рассматриваемом контексте название — «Дискриминационная практика некоторых государств в отношении труда иммигрантов и, в частности, в отношении труда лиц, набранных среди беженцев»⁷.

⁵ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах. 19 сентября 2016 г. A/RES71/1.

⁶ Единое человечество: общая ответственность. Доклад Генерального секретаря в связи со Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам. 2 января 2016 г. A/70/709.

⁷ Дискриминационная практика некоторых государств в отношении труда иммигрантов и, в частности, в отношении труда лиц, набранных среди беженцев. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 282(III). 16 мая 1949 г.

Доклад Генерального секретаря ООН «В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов» от 21 апреля 2016 г.⁸, положенный в основу обсуждения на Саммите по вопросу перемещений больших групп беженцев и мигрантов 19 сентября 2016 г. и принятой на его основе декларации⁹, с одной стороны, говорит о необходимости отдельных подходов к проблемам беженцев и мигрантов, например, через выработку к 2018 г. двух отдельных рамочных основ: одной о беженцах (пп. 70, 102 доклада, п. 19 Приложения I к декларации), другой о безопасной, упорядоченной и законной миграции (пп. 87, 105 доклада, п. 1 Приложения II к декларации). С другой стороны, доклад оперирует данными по вынужденным и добровольным мигрантам в целом (п. 12 доклада и п. 3 декларации), содержит целый раздел, применимый к беженцам и мигрантам одинаково (например, часть А Раздела VI доклада под названием «Обеспечение безопасности и достоинства при перемещениях больших групп беженцев и мигрантов», раздел II декларации «Обязательства, касающиеся как беженцев, так и мигрантов»). Пункт 21 декларации, следующий под подзаголовком «Обязательства», вообще содержит следующие строки: «Мы одобрили сегодня комплекс обязательств, касающихся как беженцев, так и мигрантов, а также комплексы обязательств, касающихся отдельно беженцев и отдельно мигрантов. ... Некоторые обязательства относятся главным образом к какой-либо одной группе людей, но они могут относиться и к другой группе. Кроме того, все они определены в контексте перемещения больших групп людей, вопрос о которых мы рассматриваем сегодня, однако их можно распространить также и на регулирующую миграцию».

Таким образом, можно наблюдать определенные концептуальные «шатания» между реальностью конкретных шагов по частным вопросам международно-правового регулирования миграции и востребованностью системного, комплексного международно-правового подхода к миграции в целом.

В отсутствие единого договора обратимся к имеющемуся многообразию источников международно-правового регулирования миграции с целью его краткой систематизации. Анализируя современное состояние международно-правового регулирования миграции, нашедшего отражение в международных договорах, можно выделить четыре основные сферы правового регулирования: защита вынужденных мигрантов (прежде всего беженцев); защита прав мигрантов; борьба с незаконной миграцией; регулирование миграционных потоков (в контексте интеграционных процессов, прежде всего потоков трудовых мигрантов).

Защита вынужденных мигрантов (прежде всего беженцев). Основными международно-правовыми документами являются Конвенция о статусе бежен-

⁸ В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Доклад Генерального секретаря ООН. 21 апреля 2016 г. A/70/59.

⁹ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах. 19 сентября 2016 г. A/RES71/1.

цев, подписанная в Женеве 28 июля 1951 г.¹⁰, и протокол к ней, подписанный в Нью-Йорке 31 января 1967 г.¹¹ 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.¹², Картахенской декларации о беженцах 1984 г.¹³, Соглашении СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам 1993 г.¹⁴ и других документах.

В отношении лиц, перемещенных внутри страны, на универсальном уровне в 1998 г. были приняты Руководящие принципы¹⁵, а на региональном — уже два международных договора (в Африке) и значительное число актов рекомендательного характера (в остальных регионах).

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.).

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

¹⁰ Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951 // 189 UNTS 137. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

¹¹ Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967 // 606 UNTS 267. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

¹² Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa // 1001 UNTS 45. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org.ru/docid/528634864.html>.

¹³ Cartagena Declaration on Refugees. Adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held at Cartagena, Colombia from 19-22 November 1984. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org.ru/docid/52809f8a4.html>.

¹⁴ Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. о помощи беженцам и вынужденным переселенцам // Российская газета. № 22. 28 января 1995 г.

¹⁵ Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. 17 февраля 1998 г. E/CN.4/1998/53/Add.2.

На двустороннем уровне государства также зачастую включают правозащитные положения в международные договоры по вопросам миграции.

Борьба с незаконной миграцией на универсальном уровне стала предметом двух документов Организации Объединенных Наций 2000 г.: Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми¹⁶, и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху¹⁷, 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, где вновь подтверждается, что сама по себе миграция не является преступлением, а мигранты могут являться жертвами, нуждающимися в защите.

Из региональных документов можно назвать Соглашение государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г.¹⁸, Соглашение СНГ о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств 2010 г.¹⁹ и др.

В двустороннем порядке в сфере борьбы с незаконной миграцией распространены соглашения о реадмиссии, суть 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 [6]. Только на 2000 г. по миру действовало более трехсот подобных соглашений.

Регулирование миграционных потоков, под которыми подразумеваются потоки трудовых мигрантов в экономическом, а не правозащитном смысле, на универсальном уровне практически отсутствует. Речь идет о вопросах допуска к рынку труда и миграции с этой целью (в отличие от вопросов защиты конкретных трудовых прав). В этой части преобладает сотрудничество государств на региональном и двустороннем уровне, поэтому данную группу источников можно также назвать посвященной регулированию в рамках организаций интеграции перемещения трудящихся [7].

¹⁶ Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/3b00f55b0.html>.

¹⁷ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000. Доступ по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/4720706c0.html>.

¹⁸ Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией, Москва, 6 марта 1998 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 81-86.

¹⁹ Соглашение СНГ о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств, Санкт-Петербург, 19 ноября 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 5. Ст. 541.

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 [7, 8].

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 [9. С. 203].

Иные классификации источников имеются как в исследованиях, выполненных под эгидой международных организаций, так и академических трудах. Так, в работах Международной организации по миграции предлагается, *mutatis mutandi*, и другая классификация источников: миграция и развитие, содействие миграции (вопросы трудовой миграции, воссоединение семей, интеграция мигрантов), регулирование миграции (техническое и оперативное сотрудничество, информационно-образовательные программы) и вынужденная миграция (Section 1.2. Topic One. A Model for Comprehensive Migration Management [10]).

Б. Гош выделяет три сферы нормативного сотрудничества государств: первая — свобода передвижения; вторая — защита прав мигрантов и развитие их благосостояния; третья — меры борьбы и профилактики в части борьбы с торговлей людьми и иными формами незаконной миграции [11].

В докладе Генерального секретаря ООН²⁰ к нормативным основам сотрудничества государств по вопросам международной миграции отнесены международные обязательства государств по защите прав человека, выработанные ООН, по защите прав трудящихся-мигрантов, принятые МОТ; по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов; по вопросам защиты беженцев. Отдельно отмечены Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., режим ВТО относительно предоставления услуг (способ 4) и «мягкое право», связанное с проблемами развития.

В монументальном труде европейских специалистов по международно-правовому регулированию миграции [12] дается очерк обо всех видах источников международного права, применимых к миграции, и среди международных договоров выделяются следующие группы (по отраслям действующего международного права): международное право прав человека; право беженцев; трудовое право; торговое право; морское и воздушное право; уголовное право; консульское и дипломатическое право.

²⁰ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. A/60/871. П. 283-290.

Очевидно, что работа по совершенствованию договорной формы сотрудничества государств касательно международно-правового регулирования миграции далека от завершения как на теоретическом, так и на политико-правовом уровнях.

Недоговорные формы сотрудничества государств по вопросам миграции

Переходя к недоговорным формам сотрудничества государств, рассмотрим специфику действия международных межправительственных организаций в сфере миграции, а также коснемся менее формализованных форм сотрудничества между государствами.

Как не раз было отмечено исследователями [13. С. 100–101; 14. Р. 17–33], в настоящее время не существует какой-либо одной международной организации, которая бы охватывала своей компетенцией все вопросы, связанные с международной миграцией, или выполняла координирующую функцию по ним всем. Организаций в сфере миграции множество, и их компетенция дублируется, однако, без значительных противоречий. Все больше организаций осознают связь между миграцией и своей непосредственной компетенцией, будь то безопасность, здоровье или торговля, и инкорпорируют миграцию в сферу своей деятельности.

На эту ситуацию как на проблемную указал и Ф. Крепо, Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов, в своем докладе от 7 августа 2013 г.²¹, объяснив в п. 87 данную проблему «рядом сложных причин» и рассмотрев возможные будущие модели управления миграцией на глобальном уровне. В качестве таковых Специальный докладчик выделил возможность создания нового учреждения ООН (в том числе за счет слияния МОМ и УВКБ), распространение мандата УВКБ ООН на всех мигрантов, создание ведущего учреждения по вопросам миграции (на основе УВКБ, МОТ или УВКПЧ) и, что отчасти было осуществлено в 2016 г.²², введение Международной организации по миграции с пересмотренным мандатом в состав ООН. Каждый из рассмотренных вариантов имеет свои существенные недостатки, что было также отмечено²³.

Отсутствие единой международной организации, каким бы объективным оно ни было, имеет свои последствия как для государств, так и для существующих международных организаций.

Государства, в целом весьма сдержанно относящиеся к принятию на себя дополнительных обязательств в сфере миграции (на что еще в 1978 г. указывал проф. Г.С. Гудвин-Гилл [15. Р. 3, 21, 51, etc.]), продолжают нуждаться во взаи-

²¹ Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. A/68/283. П. 121, 124 и др.

²² Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration. 8 July 2016. A/70/976.

²³ Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. A/68/283. П. 100-116.

модействии с другими субъектами международных отношений для усиления эффективности собственных действий. Если участие в международных межправительственных организациях является слишком жесткими для государств рамками, то избираются более гибкие формы [12], к которым относятся региональные консультативные процессы [16–17], Глобальный форум по миграции и развитию [18, 19].

В то же время международные организации, все большее число которых видит связь своей непосредственной компетенции с проблемами миграции, исходят из соображений эффективности расходования ограниченных ресурсов и создают механизмы координации, к которым относится, например Группа по проблемам глобальной миграции или кластерный подход к решению проблем лиц, перемещенных внутри страны [20–22].

Таким образом, общие институциональные подходы к миграции, сценарии глобального управления миграцией, во-первых, становятся востребованными, озвучиваются уже на уровне ООН, Глобальной комиссии по вопросам международной миграции, а во-вторых, в отсутствие в настоящее время единой международной организации с всеобъемлющим мандатом в сфере миграции государства наращивают сотрудничество в менее обязывающих формах, а международные межправительственные организации стремятся к усилению координации между собой через учреждение специальных механизмов.

Заключение

Какие вызовы стоят перед государствами в деле совершенствования основных форм сотрудничества в сфере миграции? Представляется, что коренным вызовом является один: способность государств принять фактическое положение дел как основу для развития сотрудничества. Противоположностью этому является умышленное или неумышленное искажение картины международной миграции через манипуляции данными.

Поясним. Когда в 1994 г. прозвучал призыв к усилению фактологической базы (п. 10.8. Программы действий), государства находились уже в неравном положении в своих возможностях сбора необходимой информации. Однако Доклад Генерального секретаря ООН 2006 г.²⁴ носил достаточно сбалансированный характер и явил миру самое полное и ясное представление о международной миграции из всех, сделанных как до, так и после этого. С течением времени, однако, государства наращивали свой потенциал по сбору данных, каждое — в меру наличия ресурсов. Но можно ли сравнить, например, бюджеты Испании и Зимбабве, США и Бангладеш?

Различия в возможностях здесь достаточно четко коррелируют с объединением государств в группы развитых и развивающихся, государств глобального Севера и глобального Юга, государств приема и государств происхождения мигрантов. На подогреваемое, прежде всего на политическом уровне, противопос-

²⁴ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. A/60/871.

тавление интересов в сфере миграции между этими группами как на фактор, негативно сказывающийся на формировании нормативных и институциональных основ международно-правового регулирования миграции, указывает уже не только академическая наука, но и эксперты ООН: «Направляющие и принимающие государства часто не сходятся во взглядах на вопросы управления миграцией, несмотря на то, что миграция при благом управлении ею может принести выгоды и тем и другим. Государства назначения часто за являют о необходимости ограничить иммиграцию в силу своих экономических интересов, даже при том, что в этих странах существуют неудовлетворенные, а зачастую и непризнаваемые потребности в рабочей силе. Кроме того, государства часто приносят права человека в жертву своим представлениям об интересах безопасности, несмотря на то, что подавляющее большинство мигрантов, в том числе незаконно пересекающих границу, не представляют никакой угрозы безопасности. Специальный докладчик полагает, что причинами нежелания государств принимать более активное участие в управлении миграцией на глобальном уровне являются политическое давление на национальном уровне, а также популистский антииммигрантский дискурс, все шире распространяющийся в странах всех регионов мира»²⁵.

Безусловно, международные организации оказывают помощь развивающимся государствам в данном направлении, однако даже данные о том, какие пункты реализуются одной и другой группой государств в их списочном сопоставлении, нелегко отыскать.

Следствием этого неравенства является искажение общего представления о ситуации с миграцией в мире в целом, возможность располагающих данными умолчать об одном и выпятивать другое. Наиболее ярким примером тут может быть отнюдь не известное широкой публике соотношение развитых и развивающихся стран в распределении вынужденных мигрантов в мире (а точнее лишь меньшей их части — беженцев): 87,2% беженцев в мире на 2013 г. живут в странах глобального Юга [2. Р. 4]. В 2005 г. развивающиеся страны принимали 80% беженцев²⁶. На обыденном уровне соотношение стран в вопросе приема беженцев представляется если не обратным имеющемуся, то хотя бы паритетным. Именование событий 2014 г. и последующих годов «кризисом» беженцев только усугубляет неверное восприятие проблем миграции в мире, особенно потому, что приведенные выше данные о несении бремени помощи вынужденным мигрантам в основном развивающимися государствами в последних документах изъяты.

Ясное представление о миграции как явлении объективной действительности — это основа истинно взаимовыгодного сотрудничества, действительной

²⁵ Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов от 7 августа 2013 г. A/68/283. П. 87.

²⁶ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 18 мая 2006 г. A/60/871. П. 143.

реализации всех потенциальных выгод от миграции и эффективного решения порождаемых миграцией проблем, в том числе через различные формы межгосударственного сотрудничества. Искажение картины всегда завершается недолговечностью мер, принятых на основе ложных данных, и их неэффективностью. В этой связи напрашивается аналогия между разработкой и принятием Конвенции о правах всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и амбициозным планом, выраженным в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах от 19 сентября 2016 г. Идея конвенции не была встречена государствами с энтузиазмом, но, не смотря на это, конвенция была всё же разработана и подписана [23]. В итоге ни одно государство из числа ведущих по числу принимаемых международных мигрантов к документу не присоединилось, что делает вклад Конвенции в защиту прав мигрантов достаточно условным. Аналогично обстоит дело и с последним планом исторического масштаба: миграционная ситуация последних лет называется «кризисом» в отражение сложностей нескольких европейских государств (с приемом лиц в поисках защиты) при лицемерном замалчивании того, что не европейские, а развивающиеся государства, в том числе беднейшие, несут почти 9/10 бремени защиты вынужденных мигрантов [2. Р. 4]. Едва ли призыв к разработке к 2018 г. двух рамочных договоров по проблемам миграции и беженцев, соответственно, завершится созданием эффективной работающей международно-правовой базы в таких условиях.

Формы сотрудничества государств по вопросам миграции многообразны, но многообразие это не ново. Равным образом, эффективность сотрудничества, как и века назад, зависит от достижения действительного, а не просто благообразно оформленного, лукавого по содержанию согласования воли между государствами. Системный подход к миграции объективно осознается государствами, проскальзывает в подписываемых ими документах, явствует из многообразия избираемых организационных форм сотрудничества и взаимодействия между ними. Однако представляется преждевременным на настоящем этапе говорить о его реализуемости в очевидных и прозрачных формах принятия единого договора, комплексно устанавливающего права и обязанности государств относительно миграции в целом, или учреждения международной организации с мандатом подобного рода.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Бахов А.С., Захарова Н.В., Лукин П.И. и др. Международно-правовые формы сотрудничества социалистических государств / отв. ред. В.М. Шуршалов М.: Изд-во АН СССР, 1962. 467 с.
- [2] *The number of international migrants worldwide reaches 232 million*. Population Facts. No. 2013/2. September 2013. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. 4 p.
- [3] Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (3–4 октября 2013 года) [дата обращения: 10.10.2016]. Доступ по ссылке: <http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration>.

- [4] Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии [дата обращения: 10.10.2016]. Доступ по ссылке: <http://www.un.org/ru/development/migration/dialogue.shtml>.
- [5] Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Киселева Е.В., Конева А.Е., Круглов Д.А. Достижение Целей устойчивого развития (2016–2030): международно-правовое измерение // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2016. № 1. С. 65–78.
- [6] Кажаяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: РУДН, 2014. 236 с.
- [7] Azoulay L., de Vries K., editors. EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales. Oxford: Oxford University Press, 2014. 256 p.
- [8] Mansuett H.R. Circulation of Workers in the Law of MERCOSUR. Franca Filho M.T., Lixinski L., Olmos Giurponi M.B. (eds). *The Law of MERCOSUR*. Oxford and Portland, Oregon: Harts Publishing, 2010. P. 241–258.
- [9] Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. ОБСЕ, МОМ, МОТ, 2006. 293 с.
- [10] *Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners*. Vol. One. Migration Managements Foundations. IOM, 2004. Дата обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: http://www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/index.html.
- [11] Ghosh B. Managing migration: Interstate cooperation at the global level. Is the emergence of a new paradigm of partnership around the corner? Interstate cooperation and migration. Berne initiative studies. IOM, 2005. Дата обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139149e.pdf>.
- [12] Opeskin B., Perruchoud R., Redpath-Cross J. Foundations of International Migration Law. New York: Cambridge University Press, 2012. 494 p.
- [13] Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции: история и современность. Монография. М.: РУДН, 2015. 198 с.
- [14] *International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System*. United Nations, UNFPA, IOM, 2013. 432 p.
- [15] Goodwin-Gill G.S. International Law and the Movement of Persons between States. Oxford: Clarendon Press, 1978. 324 p.
- [16] Hansen R. An assessment of principal regional consultative processes on migration. International Organization for Migration, 2010. IOM Migration Series, No. 38. Дата обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/mrs_38_en.pdf.
- [17] Klekowski von Koppenfels A. The role of regional consultative processes in managing international migration. International Organization for Migration, 2001. IOM Migration Series, No. 3. Дата обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_3.pdf.
- [18] Клишас А.А., Киселева Е.В. Глобальный форум по миграции и развитию (Порт-Луи, Маврикий, 19–22 ноября 2012 г.) // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4. С. 43–46.
- [19] Omelaniuk I., editor. *Global Perspectives on Migration and Development: GFMD Puerto Vallarta and Beyond*. Global Migration Issues Series. Vol. 1. Springer Netherlands, 2012. 245 p. doi: 10.1007/978-94-007-4110-2.
- [20] Global Protection Cluster. Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons. June 2010. Дата обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/IDP_Handbook_EN.pdf.
- [21] Global Protection Cluster. Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action: Study on Protection Funding in Complex Humanitarian Emergencies, 17 September 2013. Дата

- обращения: 10.10.2016. Доступ по ссылке: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/GPC_funding_study_online_EN.pdf.
- [22] *Luutinen E.* UNHCR's protection of internally displaced persons (IDPs) under the cluster approach. Institute of Migration, 2008. Web reports 41. 42 p.
- [23] *Guchteneire P. de, Pecoud A., Cholewinski R.*, editors. Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights. IOM, Geneva, 2009. 450 p.

MAIN FORMS OF INTER-STATE COOPERATION IN THE FIELD OF MIGRATION

E.V. Kiseleva

Peoples' Friendship University of Russia
Law Institute
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

Unity of all movements of the population covered by the concept of migration as a subject of international legal regulation, in terms of risks and the potential for States, societies and individuals objectively pushes States to a comprehensive approach towards the phenomenon of migration. Inter-State cooperation on migration issues is being developed in different forms: treaty form and non-treaty form. And in all cases a share of inconsistency remains. Cooperation of States in the form of international agreements has not resulted yet in a comprehensive treaty on migration, on the contrary, the demand for such a treaty still follows from the analysis of only non-legally binding instruments, such as those by the UN General Assembly. Nowadays, one can only single out the blocks on the most important aspects of migration, e.g. human rights, fight against crime, etc., i.e. agreements developed as part of other branches of public international law, but applicable to the situation of migration. The exception here is refugee law that developed more or less on its own. However it covers one problem of migration out of many, and, thus, is an exception that proves the rule. Non-treaty (or institutional) form of cooperation of States also lacks a single unit, authorized by States to a comprehensive approach towards migration aimed at developing the commitments (obligations) in this area and control mechanisms over the execution of those commitments. There are a lot of international intergovernmental organizations touching migration within their respective competences. Duplication of their activity is monitored through coordination mechanisms. States' need for cooperation is further satisfied through non-binding «processes», «fora», «initiatives» operating at regional and universal levels. Author's opinion on the root-cause of the situation lies in the belief that effective and transparent co-operation can only be based on the true coordination of the wills of the States, whereas at present, the discussions of migration topics at the universal level are based on systematically distorted data, despite all the calls for the creation of the reliable multifaceted factological base. It seems to the author that the latest plans to develop by 2018 global compacts on migration and refugees, correspondingly, are not capable of radically changing the situation.

Key words: international law; migration; international legal regulation of migration; cooperation between States; forms of cooperation between States; treaty-form of cooperation between States; institutional form of cooperation between States; refugees law; human rights; human rights protection; development; Summit addressing large movements of refugees and migrants

REFERENCES

- [1] Bahov AS, Zaharova NV, Lukin PI, etc. *Mezhdunarodno-pravovye formy sotrudnichestva socialisticheskikh gosudarstv*. Shurshalov VM, editor. Moscow: Izd-vo AN SSSR; 1962. 467 p. (In Russ.).

- [2] *The number of international migrants worldwide reaches 232 million*. Population Facts. No. 2013/2. September 2013. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. 4 p. (In English).
- [3] High-level meetings of the 68th Session of the General Assembly: 3–4 October 2013 [Internet]. High-level Dialogue on International Migration and Development: «Making Migration Work» [cited 10 October 2016]. Available from: <http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/>. (In English).
- [4] High-level Dialogue on International Migration and Development [Internet] [cited 10 October 2016]. Available in Russ from: <http://www.un.org/ru/development/migration/dialogue.shtml>. (In English).
- [5] Abashidze AKh, Solntsev AM, Kiseleva EV, Koneva AE, Kruglov DA. Achievement of Sustainable Development Goals (2016-2030): International legal dimension. *Bulletin of the Russian Peoples' Friendship University. Series Law*. 2016;(1):65–78. (In Russ.).
- [6] Kazhaeva OS. *Institut readmissii v mezhdunarodnom prave* [dissertation]. Moscow; 2014. 236 p. (In Russ.).
- [7] Azoulai L de, Vries K, editors. *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*. Oxford: Oxford University Press; 2014. 256 p. (In English).
- [8] Mansuett HR. *Circulation of Workers in the Law of MERCOSUR*. In: Franca Filho MT, Lixinski L, Olmos Giupponi MB, editors. *The Law of MERCOSUR*. Oxford and Portland, Oregon: Harts Publishing; 2010. p. 241-258. (In English). doi: 10.5040/9781472565273.ch-013.
- [9] *Rukovodstvo po razrabotke jeffektivnoj politiki v oblasti trudovoj migracii v stranah proishozhdenija i naznachenija*. OSCE, IOM, ILO; 2006. 293 p. (In Russ.).
- [10] *Essentials of Migration Management for Policy Makers and Practitioners* [Internet]. Vol. One. Migration Managements Foundations. IOM, 2004 [cited 10 October 2016]. Available from: http://www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/index.html. (In English).
- [11] Ghosh B. *Managing migration: Interstate cooperation at the global level. Is the emergence of a new paradigm of partnership around the corner? Interstate cooperation and migration*. Berne initiative studies. IOM, 2005 [cited 10 October 2016]. Available from: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139149e.pdf>. (In English).
- [12] Opeskin B, Perruchoud R, Redpath-Cross J, editors. *Foundations of International Migration Law*. New York: Cambridge University Press; 2012. 494 p. (In English). doi:10.1017/CBO9781139084598.
- [13] Kiseleva EV. *Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie migracii: istorija i sovremennost'*. Moscow: RUDN; 2015. 198 p. (In Russ.).
- [14] *International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System*. United Nations, UNFPA, IOM; 2013. 432 p. (In English).
- [15] Goodwin-Gill GS. *International Law and the Movement of Persons between States*. Oxford: Clarendon Press; 1978. 324 p. (In English).
- [16] Hansen R. *An assessment of principal regional consultative processes on migration*. International Organization for Migration, 2010. IOM Migration Series, No. 38. Available at: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/RCP/mrs_38_en.pdf (accessed 10.10.2016). (In English).
- [17] Klekowski von Koppenfels A. *The role of regional consultative processes in managing international migration*. International Organization for Migration, 2001. IOM Migration Series, No. 3 [cited 10 October 2016]. Available from: http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs_3.pdf. (In English).
- [18] Klishas AA, Kiseleva EV. Global forum on migration and development (Port Louis, Mauritius, 19-22 november 2012). *Eurasian Law Journal*. 2013; (4): 43-46. (In Russ.).
- [19] Omelaniuk I, editor. *Global Perspectives on Migration and Development: GFMD Puerto Vallarta and Beyond. Global Migration Issues Series*. Vol 1. Springer Netherlands; 2012. 245 p. (In English). doi: 10.1007/978-94-007-4110-2.

- [20] Global Protection Cluster. *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*, June 2010 [cited 10 October 2016]. Available from: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/IDP_Handbook_EN.pdf. (In English).
- [21] Global Protection Cluster. *Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action: Study on Protection Funding in Complex Humanitarian Emergencies*, 17 September 2013 [cited 10 October 2016]. Available from: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/GPC_funding_study_online_EN.pdf. (In English).
- [22] Lyytinen E. UNHCR's *protection of internally displaced persons (IDPs) under the cluster approach*. Institute of Migration, 2008. Web reports 41. 42 p. (In English).
- [23] Guchteneire P de, Pecoud A, Cholewinski R., editors. *Migration and Human Rights: The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. IOM, Geneva; 2009. 450 p. (In English). doi: 10.1017/CBO9780511811272.