

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО; ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ СТАТИСТИКИ МИГРАЦИИ

Е.В. Киселева

Кафедра международного права
Юридический институт Российского университета дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Фактические данные о предмете правового регулирования составляют необходимую предпосылку создания правовых норм, в том числе норм международного права. Отсутствие достоверных данных или их искажение ведет к нормотворчеству, неадекватному жизни, а потому — к неэффективному правовому регулированию. Важнейшее значение фактологической базы в сфере международно-правового регулирования миграции подчеркнуто во множестве международно-правовых актов. Создание и поддержание фактологической базы по вопросам миграции осуществляется как в системе ООН, так и в иных, например, региональных международных межправительственных организациях. Несмотря на значительные усилия международного сообщества в этом направлении в сборе, агрегировании и использовании статистических сведений о миграции наблюдается дисбаланс в части наличия данных по разным странам и регионам, прежде всего между развитыми и развивающимися государствами, различия между которыми в специфике участия в миграционных процессах также существенны, отсутствует сопоставительная информация по институциональным возможностям и потребностям (какие государства какие данные собирают, а какие — нет); конкретная информация о налаживании потенциала по сбору данных также не является общедоступной (каким государствами кем и какая помощь была оказана в наращивании возможностей по ведению и расширению статистики миграции). В статье представлена как характеристика имеющихся правовых и международно-правовых основ статистики международной миграции, так и проблемное поле статистики международной миграции с позиций влияния на источниковую базу международно-правового регулирования миграции.

Ключевые слова: международное право, миграция, статистика миграции, международный мигрант, международный посетитель (турист), международно-правовое регулирование миграции.

Значительную сложность для решения вопросов, связанных с миграцией, представляет количественная оценка миграционных потоков и контингентов, потому что различные государства по-разному определяют, кто является мигрантом, какие данные в этой сфере и каким образом необходимо учитывать. В свою очередь, отсутствие полных и достоверных сведений ведет к недопониманию между государствами, распространению различных и прежде всего негативных стереотипов о международной миграции и т.д., что препятствует формированию адекватных действительности международно-правовых норм в сфере миграции.

На универсальном уровне первые попытки дать определение понятию «мигрант» были сделаны Международной организацией труда в 1922 г. [1. С. 11–12; 4. С. 2–3]. В 1932 г. была проведена конференция по миграционной статистике, где было внесено различие между постоянной и временной миграцией, но не между миграцией и туризмом [1. С. 11–12; 4. С. 2–3], хотя было предложено учитывать в статистике международной миграции «любые передвижения из одного государства в другое, за исключением туристических потоков» [12. Р. 5]. Рекомендации по улучшению международной статистики миграции ООН 1953 г. закрепили различие между мигрантами и посетителями (по цели — трудоустройству), однако даже минимальные стандарты сформулированы не были из-за различий между государствами в миграционной сфере [1. С. 11–12]. Рекомендации ООН 1976 г. связали понятие мигрантов с понятием места жительства, но, поскольку оно сильно различается по странам, документ оказался неудачным [1. С. 11–12].

В настоящее время действуют Рекомендации по статистике международной миграции ООН 1998 г. Важнейшими органами ООН в сфере статистики являются Статистическая комиссия Экономического и Социального Совета (межправительственных орган) и Статистический отдел Секретариата.

Рекомендации по статистике международной миграции ООН 1998 г. (далее — Рекомендации 1998 г.) [6] определяют международного мигранта как любое лицо, которое меняет страну своего обычного проживания, т.е. страну, где находится место для проживания этого лица и где оно проводит ежесуточное время отдыха (п. 31–37 Рекомендаций 1998 г.). Главное отграничение сделано относительно понятия международного посетителя (туриста). Международный посетитель, согласно Рекомендациям ООН по статистке туризма 1994 г., — это любое лицо, которое совершает путешествие в какую-либо страну, не являющуюся страной его обычного места жительства и находящуюся за пределами его обычной среды, на срок, не превышающий 12 месяцев, и главной целью поездки которого не является занятие деятельностью, оплачиваемой из источника в посещаемой стране (1). Таким образом, мигрант от посетителя отличается по двум критериям: сроку и цели пребывания.

Международные мигранты, в свою очередь, для целей статистики делятся на долгосрочных и краткосрочных (п. 36–37 Рекомендаций 1998 г.). Первые прибывают на срок более года, вторые — от трех месяцев до года, за исключением прибытия в целях отдыха, проведения отпуска, посещения друзей и родственников, по делам, для лечения или религиозного паломничества. Ряд категорий лиц не учитываются в статистике международной миграции, как, например, транзитные пассажиры, приграничные рабочие, работники дипломатических представительств и консульских учреждений, а также их иждивенцы и домашние работники, военнослужащие, кочевники [6. Вставка 2. С. 19–21].

Свои системы сбора данных о международной миграции действуют и на региональном уровне, например, в Европейском Союзе [13].

Для количественного измерения миграционных потоков на уровне отдельных государств ООН рекомендует использовать административные регистры,

прочие административные источники, сбор данных на границе и проводимые на месте опросы домохозяйств [6. П. 45 и далее]. При этом отмечается, что национальные источники разнообразны, и их внутренняя логика во многих случаях определяется административными соображениями, тесно связанными с вопросом контроля за международной миграцией [6. П. 78–82].

В России, например, три основных статистических источника информации о миграции населения: переписи, текущий учет и ведомственная статистика [7; 8; 9; 10].

Переписи, результат которых представляет собой демографические и социальные данные, характеризующие каждого жителя страны и региона по состоянию на конкретный момент времени, проводятся в стране с 1897 г. Долгое время они являлись практически единственным источником данных о миграции. Последняя перепись была проведена в 2010 г. Текущий учет является основным источником, но систематически учитывается только миграция на постоянное место жительства. Ведомственная статистика ведется различными органами, как то: Федеральной миграционной службой, Федеральной пограничной службой, Министерством иностранных дел и т.д. С 2007 г. идет работа над государственной информационной системой миграционного учета, которая должна объединить центральный банк данных по учету иностранных граждан, автоматизированные учеты адресно-справочных подразделений ФМС и иные информационные системы, содержащие информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, операторами которых являются органы государственной власти или местного самоуправления.

В настоящее время (с 14 октября 2014 г.) действует шестая редакция соответствующего Постановления Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94. 6 августа 2015 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о государственной системе миграционного и регистрационного учета, а также оформления, изготовления и контроля обращения идентификационных документов и документов, удостоверяющих личность — ГС «МИР»» [5]. Таким образом, реализовано намерение объединить государственную информационную систему миграционного учета с государственной системой изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

Другим примером внутригосударственной системы статистики миграции может служить Австрия, где статистические данные о миграции собираются на основе так называемого Пакета законов об иностранцах 2005 г. (это законы об убежище, о полиции по делам иностранцев, о поселении и проживании) [11]. Уполномоченные органы ведут совместную базу данных (Центральный регистр иностранцев), в котором содержится следующая личная информация: имя, пол, прежние имена, дата и место рождения, адрес, гражданство, родители, орган, выдавший документ на проживание, а также может быть фотография и отпечатки пальцев. Кроме этого, на основании каждого из трех законов создана своя база данных, включающая информацию о заявлениях, решениях и принятых мерах в отношении лиц. Данные по законам об убежище и о полиции по делам

иностранцев ежемесячно обобщаются и публикуются МВД (число и государство происхождения просителей, количество принятых решений).

Если поставить вопрос статистики в проблемный и концептуальный контекст, то формирование фактологической базы, то есть подкрепленных фактическими данными знаний о различных характеристиках миграции (ее масштабах, направлениях и проч.), предстанет сложностью глобального масштаба в международно-правовом регулировании миграции в целом [2. С. 59–66]. Ведь начальной стадией создания любого договора, как известно, является договорная инициатива, идея желательности и возможности урегулировать международно-правовыми средствами какой-либо вопрос. Количественные показатели с этих позиций выступают аргументом весьма значимым. При наличии адекватных данных государства имеют предпосылки к созданию адекватных жизни договоров. При отсутствии данных или при их искажении международно-правовые инструменты или не создаются, или являются неэффективными.

На Каирской встрече по народонаселению и развитию 1994 г. в итоговом документе было отмечено, что «правительства в сотрудничестве с международными и неправительственными организациями и научно-исследовательскими институтами должны поддерживать процесс сбора данных о потоках и группах международных мигрантов и о факторах, вызывающих миграцию, и осуществление контроля за международной миграцией» (п. 10.8 Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию).

За 20 лет, прошедших с проведения этого мероприятия, многое было сделано в наращивании знаний фактов о миграции, однако эти знания распределены и собираются крайне неравномерно по странам и регионам.

Логично, что страны Севера, обладающие более значительными ресурсами для любой статистики, преуспели несравнимо больше стран Юга. Вот как охарактеризована проблема в последнем на 25 ноября 2015 г. докладе Генерального секретаря о международной миграции и развитии [3] (приведем три цитаты).

«Доступность своевременных, достоверных и точных данных является необходимым условием для проведения научно-обоснованных обсуждений, разработки политики и мониторинга. Многие страны обладают недостаточными возможностями для подготовки базовых данных о количестве мигрантов и миграционных потоках или для проведения важного с точки зрения политики анализа путей и средств получения выгоды от миграции для отдельных лиц, общин и обществ. В результате проведенной недавно оценки имеющихся данных по миграции в десяти развивающихся странах было установлено, что различные национальные учреждения обладают значительным количеством источников соответствующих данных, однако зачастую эти данные не рассматриваются как один из ресурсов для разработки национальной политики и планов, и не обеспечивается их использование, анализ и распространение на систематической основе (сноска опущена — *Е.К.*). Во многих случаях отсутствуют свидетельства, касающиеся связей между внутренней и международной миграцией» (п. 65).

«Хотя переписи населения по-прежнему являются основным источником получения сопоставимых на международном уровне данных о численности и

характеристиках международных мигрантов, использовать их все еще затруднительно в связи с задержками в обработке и распространении таблиц с их данными. По состоянию на 1 января 2014 г. известно, что в рамках цикла переписей 2010 г., который начался в 2005 г. и закончится в 2014 г., 130 стран и районов включили соответствующие вопросы относительно населения, родившегося за границей. Однако на эту дату лишь 61 из этих стран и районов (47 процентов) представила данные об общей численности населения, родившегося за границей, и лишь 42 из них (32 процента) представили данные о некоренном населении в разбивке по стране рождения. В последние годы лишь небольшое число развивающихся стран представляли Статистическому отделу Организации Объединенных Наций статистические данные об измерении миграционных потоков на основе сведений, полученных из административных источников» (п. 66).

«В целях укрепления фактологической базы по вопросам международной миграции учреждения Группы по проблемам глобальной миграции осуществляли инвестиции в деятельность по сбору данных, методологическую работу над показателями, развитие потенциала, обмен знаниями, обследования и научные исследования. База данных по вопросам глобальной миграции, которую ведет Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, продолжает обновляться, и ее материалы будут использоваться для будущего пересмотра оценок глобальной численности мигрантов в разбивке по возрасту, полу и стране рождения. В сотрудничестве с ЮНИСЕФ Отдел народонаселения подготовил в 2014 г. издание общего набора показателей, охватывающего 232 страны и района и дополняющего данные миграционных бюллетеней Глобального форума по миграции и развитию. Другие подразделения Глобального форума также продолжают пополнять фактологическую базу по вопросам глобальной миграции. Так, УНП ООН провело сбор данных для Общего доклада о торговле людьми 2014 г. 16 и расширило свою базу данных о правовой практике в области торговли людьми, а Международная организация по миграции начала отслеживать количество смертей мигрантов в приграничных районах и приступила к соответствующему научному исследованию. Во Всемирном докладе по мониторингу ОДВ 2013/14 г.: достижение равенства для всех (ссылка опущена — *Е.К.*), опубликованном ЮНЕСКО в начале 2014 г., было установлено, что дети-мигранты, учащиеся в средней школе в развитых странах, отстают от учащихся из числа местных уроженцев по показателям, касающимся чтения» (п. 68).

Какие выводы можно сделать из приведенных трех цитат? Работа движется, но разрыв в результате (получении данных) не уменьшается, если не увеличивается. Характерным является также и то, что отсутствует сопоставительная информация по институциональным возможностям и потребностям: какие государства какие данные собирают, а какие — нет. Конкретная информация о налаживании потенциала по сбору данных также не является общедоступной (каким государствами кем и какая помощь была оказана в наращивании возможностей по ведению и расширению статистики миграции).

Таким образом, уже само наличие данных о миграции является политическим аргументом, влияющим на создание инструментов и механизмов международно-правового регулирования миграции. Однако даже при наличии данных требуется определенный профессионализм в их оценке.

Завершим примером. При использовании абсолютных и относительных данных о миграции следует быть предельно внимательными, поскольку как первые, так и вторые способны ввести в заблуждение, не являясь неверными. Например, по данным всемирного доклада о миграции МОМ 2010 г. [14] количество мигрантов в Европе и Азии примерно одинаково: 69,8 млн и 61,3 млн соответственно. Однако их отношение к количеству проживающего в регионах населения сильно отличается: 9,5% в европейских странах и 1,5% — в азиатских. По африканскому региону этот показатель составляет 19,3 млн, или 1,9% от количества жителей. Таким образом, формально будет справедливым как утверждение о том, что в Европе находится столько же мигрантов, сколько в Азии, так и то, что (пропорционально количеству населения) Европа принимает столько же мигрантов, сколько Африка. Однако о сколь разных «похожестях» идет речь.

ПРИМЕЧАНИЯ

- [1] Рекомендации 1998 г. ссылаются на приведенный документ (в п. 34), однако надо помнить, что в 2008 г. была принята пересмотренная его версия [4].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Ивахнюк И.В.* Международная трудовая миграция. — М.: Теис, 2005.
- [2] *Киселева Е.В.* Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: РУДН, 2015.
- [3] Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН от 30 июля 2014 г. Док. ООН A/69/207.
- [4] Международные рекомендации по статистике туризма, 2008 год. ООН, Департамент по экономическим и социальным вопросам. Статистический отдел. Мадрид и Нью-Йорк, 2010 год. Док. ООН ST/ESA/STAT/SER.M/83/Rev.1.
- [5] Постановление Правительства Российской Федерации от 06.08.2015 № 813 «Об утверждении Положения о государственной системе миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения идентификационных документов и документов, удостоверяющих личность» // Официальный интернет-портал правовой информации. ГСПИ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201508100014?index=1&rangeSize=1>.
- [6] Рекомендации по статистике международной миграции. Департамент по экономическим и социальным вопросам, демографический отдел. — ООН, Нью-Йорк, 1998. Док. ООН ST/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1.
- [7] Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика: материалы чтений памяти Е.В. Тюрюкановой, 12 июля 2012 г. / под общ. ред. О.С. Чудиновских, Е. Донец. — М.: МАКС-Пресс, 2012.
- [8] *Чудиновских О.С.* Опыт сравнения статистики международной миграции в странах СНГ // Вопросы статистики. — 2009. — № 3. — С. 59–67.

- [9] Чудиновских О.С. Правовые основы государственного статистического наблюдения за миграционными потоками в России // Вопросы статистики. — 2006. — № 8. — С. 33–41.
- [10] Чудиновских О.С. Современное состояние статистики миграции в России: новые возможности и нерешенные проблемы // Вопросы статистики. — 2010. — № 6. — С. 8–16.
- [11] Cardona T., Lehner A. Austrian Migration Law // *European Review of Public Law*. — 2009. — Vol. 21_1 (71). — P. 179–195.
- [12] International Migration Statistics: Organization and Operation Recommended Standards Sampling. Statistical Office of the UN, Department of Economic Affairs. — New York, 1953. Statistical Papers. Series M. No. 20.
- [13] Migration and migrant population statistics. Eurostat. Statistics explained. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.
- [14] World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change. — IOM, 2010.

MIGRATION STATISTICS' SIGNIFICANCE FOR INTERNATIONAL LAW

E.V. Kiseleva

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

The facts about the subject of legal regulation constitute an essential prerequisite for the creation of legal norms, including norms of international law. Lack of reliable data or their distortion leads to norm-creation, which is inadequate to life, and, thus, to inefficient legal regulation. Critical significance of the evidence base in the field of international legal regulation of migration is stressed in numerous international legal instruments. Creating and maintaining the evidence base on migration issues is carried out within the United Nations system, as well as in other international intergovernmental organizations, e.g. of regional level. Despite considerable efforts by the international community in this direction, in the collection, aggregation and use of statistical data on migration there is an imbalance between different countries and regions in terms of availability of the data. Crucial character bears the imbalance between developed and developing countries in this respect, as the differences between the two groups of states exists also in the specifics of participation in migration processes. Moreover, there is no comparative information on institutional capacities and needs (which states what data collect). Specific information about capacity-building in collecting and gathering data is not available to the public (e.g. to what states who and what kind of assistance provided to build capacity of gathering, maintaining and expanding the migration statistics). The article presents a brief of existing law and the international legal framework of international migration statistics and of the problem field of international migration statistics from the point of its impact on norm-creation in international legal regulation of migration.

Key words: international law, migration, migration statistics, international migrant, international visitor (tourist), international legal governing of migration.

REFERENCES

- [1] Ivakhnyuk I.V. *Mezhdunarodnaya trudovaya migraciya* [International labour migration]. — M., 2005.
- [2] Kiseleva E.V. *Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie migracii: ucheb. posobie* [International legal governing of migration: A manual]. — 2nd ed. — Moscow, 2015.

-
- [3] International migration and development. Report by the UN Secretary General. 30 July 2014. Doc. UN A/69/207.
- [4] International Recommendations for Tourism Statistics, 2008. UN, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division. — New York, 2010. Doc. UN ST/ESA/STAT/SER.M/83/Rev.1.
- [5] Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii [Decree of the Government of Russia] dated 06.08.2015 No. 813 «Ob utverzhdenii Polozheniya o gosudarstvennoj sisteme migracionnogo i registracionnogo ucheta, a takzhe izgotovleniya, oformleniya i kontrolya obrashcheniya identifikacionnyh dokumentov i dokumentov, udostoverayushchih lichnost'» [About approving the Regulation of the state system of migration and registration stock, as well as of production, design and control over circulation of identity documents and documents identifying one's personality] // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. GSPI. [Official web-portal of information about laws]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201508100014?index=1&rangeSize=1>.
- [6] Recommendations on Statistics of International Migration, Rev. 1. UN, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division. — New York, 1998. Doc. UN ST/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1.
- [7] Trudovaya migraciya: tendencii, politika, statistika. Materialy chtenij pamyati E.V. Tyuryukanovoj, 12 iyulya 2012 goda / pod obshch. red. O.S.CHudinovskikh, E.Donec [Labour migration: trends, policies, statistics. Proceedings of readings commemorating E.V. Tyuryukanova, 12 July, 2012. Ed. by O.S. CHudinovskikh, E.Donec]. — M., 2012.
- [8] CHudinovskikh O.S. Opyt sravneniya statistiki mezhdunarodnoj migracii v stranah SNG [Comparing international migration statistics in the CIS states] // Voprosy Statistiki [Issues on statistics]. — 2009. — № 3. — P. 59–67.
- [9] CHudinovskikh O.S. Pravovye osnovy gosudarstvennogo statisticheskogo nablyudeniya za migracionnymi potokami v Rossii [Legal basis of state statistical observation of migration flows in Russia] // Voprosy Statistiki [Issues on statistics]. — 2006. — No. 8. — P. 33–41.
- [10] CHudinovskikh O.S. Sovremennoe sostoyanie statistiki migracii v Rossii: novye vozmozhnosti i nereshennye problemy [Contemporary state of migration statistics in Russia: new opportunities and unsolved problems] // Voprosy Statistiki [Issues on statistics]. — 2010. — No. 6. — P. 8–16.
- [11] Cardona T., Lehner A. Austrian Migration Law // European Review of Public Law. — 2009. — Vol. 21_1 (71). — P. 179–195.
- [12] International Migration Statistics: Organization and Operation Recommended Standards Sampling. Statistical Office of the UN, Department of Economic Affairs. — New York, 1953. Statistical Papers. Series M. No. 20.
- [13] Migration and migrant population statistics. Eurostat. Statistics explained. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.
- [14] World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change. — IOM, 2010.