

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Малахов В.С., Симон М.Е., Мотин А.С, Касцян К.,
Летняков Д.Э., Новиков К.Е.**

**Международные миграции:
политико-правовое измерение**

Москва 2020

Аннотация. Международная миграция в сегодняшнем мире имеет столь многообразный, сложный и противоречивый характер, что выработка согласованного подхода к ее регулированию – пожалуй, одна из самых сложных проблем в формирующейся системе международного управления. Прежде всего, существует коллизия между миграционной политикой и международным правом. Миграционная политика считается прерогативой национальных государств, а последние руководствуются императивами «национального эгоизма». Вместе с тем в законодательствах национальных государств закреплены обязательства по защите прав человека, сформулированные в нормах международного права. При всей остроте этой коллизии нельзя утверждать, что она абсолютно неразрешима. Ее решение – всякий раз происходящее ad hoc – заключается в политическом балансировании между прагматическими соображениями и моральными императивами. Характерным примером, выступает решение Ангелы Меркель об отмене Дублинского соглашения в сентябре 2015 года. Целый ряд наблюдателей утверждали, что гуманитарная риторика в момент принятия решения об одномоментном допуске в страну беспрецедентного числа беженцев была не более чем прикрытием вполне рациональной калькуляции. Политико-правовое измерение проблемы заключается также в противостоянии двух установок относительно оптимальной иммиграционной политики: «открытой», «либеральной», с одной стороны, и «закрытой», «нелиберальной», с другой. Олицетворением этих двух полюсов служит спор Ангелы Меркель и Виктора Орбана.

Ключевые слова: международные миграции, международное право, глобальное управление, национальные интересы, международные институты, российская миграционная политика.

Abstract. International migration is so diverse, complex and controversial that the development of a coherent approach to its regulation is perhaps one of the most difficult problems in the emerging system of international governance. First of all, there is a conflict between migration policy and international law. Migration policy is considered the prerogative of nation-states, and the latter are guided by the imperatives of "national egoism." At the same time, the laws of national states enshrined the obligations to protect human rights formulated in international law. For all the severity of this collision, it cannot be argued that it is absolutely insoluble. Its solution (which each time occurs ad hoc) consists in balancing between pragmatic egoism and moral imperatives. A typical example of such ad hoc balancing is the decision of Angela Merkel to cancel the Dublin Agreement in September 2015. A number of observers argued that humanitarian rhetoric at the time of the decision to simultaneously allow an unprecedented number of refugees into the country was nothing more than a cover for a perfectly rational calculation. The political and legal dimension of the problem also lies in the opposition of two attitudes regarding the optimal immigration policy: "open", "liberal", on the one hand, and "closed", "illiberal", on the other. The personification of these two poles is the dispute between Angela Merkel and Victor Orban.

Key words: international migration, international law, global governance, national interest, international institutions, russian migration policy

Малахов В.С., директор Центра теоретической и прикладной политологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Симон М.Е., ведущий научный сотрудник Центра теоретической и прикладной политологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Мотин А.С., младший научный сотрудник Центра теоретической и прикладной политологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Касцян К., научный сотрудник Центра этнического и лингвистического разнообразия (Прага)

Летняков Д.Э., научный сотрудник Центра теоретической и прикладной политологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Новиков К.Е., научный сотрудник Центра теоретической и прикладной политологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2019 год

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	5
1 Политическая борьба вокруг Глобального договора о миграции	14
2 Конфликт международного права и национальных интересов в ЕС	17
3 Гуманитарные операции НКО в Средиземном море и национальное право	31
4 Россия в международно-правовых режимах регулирования миграции	35
5 Перспективы гармонизации трудового права в ЕАЭС	38
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	42
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	56

ВВЕДЕНИЕ

В сентябре 2017 г. в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке прошел саммит по проблемам миграции и беженцев. Одним из его итогов стало решение о необходимости разработки Глобального договора по миграции (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration). Процесс согласования его отдельных положений занял более полугода. Рабочий вариант Глобального договора о миграции (далее Договор) был подготовлен в июле 2018 г., а итоговый вариант принят 10–11 декабря 2018 г. на Межправительственной конференции в марокканском Марракеше.

Несмотря на то, что в самом тексте [1] Договора указано, что он не является юридически обязывающим, сама идея о возможности его заключения вызвала ожесточенные споры. Вскоре после завершения нью-йоркского саммита о своем выходе из Договора объявили США. Некоторые страны отказались подписывать его итоговый вариант. Многие европейские политики правопопулистской ориентации выразили протест против присоединения своих стран к Договору. По их убеждению, этот документ есть не что иное, как очередной шаг на пути “глобального правления”, подменяющего собой национальные правительства. Противники Договора остались в меньшинстве (его сторонниками стали 164 государства). Тем не менее, жаркие дебаты вокруг него заставляют задуматься над тем, что же такое глобальное управление миграцией, действительно ли институты наднационального управления в этой сфере уже сформировались или по меньшей мере находятся в завершающей стадии своего формирования. Попытаемся ответить на эти вопросы.

Понятие «глобальное (у)правление» (global governance) появляется в языке международной бюрократии и в академических дискуссиях практически одновременно. Это происходит в последнее десятилетие XX века на фоне роста осознания того, что целый ряд проблем, с которыми столкнулось человечество, не могут быть решены на уровне отдельных государств.

В 1992 г., по инициативе премьер-министра Швеции и бывшего генерального секретаря Британского содружества, при поддержке тогдашнего генсека ООН Б.Бутрос-Гали, была создана Комиссия по глобальному управлению *Commission on Global Governance*. Результатом ее деятельности стал доклад “Наше глобальное соседство” (*Our Global Neighborhood*), опубликованный в 1995 г. [2]. В докладе проводилась мысль о том, что национальные интересы в широком понимании слова предполагают международное сотрудничество, а не исключают его. Речь шла о необходимости расширения кооперации в

таких сферах, как защита окружающей среды, борьба с организованной преступностью, торговля, финансы и вооруженные конфликты.

Так начался процесс смены оптики – с государствоцентричной на глобальную. Трудно сказать, кто внес в этот процесс большой вклад: академические ученые или профессиональные политики и дипломаты. Во всяком случае, симптоматично, что составителем и редактором первой коллективной монографии о глобальном подходе к миграционной проблематике “Управление миграцией: время создавать новый международный режим” был консультант МОМ Бималь Гош [3].

Название этой работы отражает господствовавший в 1980-1990-е годы язык: тогда в исследовании глобальных проблем (от безопасности до финансов) широко пользовались термином “международный режим” (*international regime*), под которым понимались “нормы, правила, принципы и процедуры принятия решений, определяющие поведение государств в той или иной сфере” [4]. Однако позднее на смену ему приходит термин “управление”, или “правление” (*governance*). Данное понятие имеет более широкую семантику, вбирая в себя проблематику, выходящую за рамки собственно государственных интересов и межгосударственных отношений. Речь идет, среди прочего, об изменении роли международного права в мировой политике, о совершенствовании механизмов выработки согласия и о рационализации дизайна институтов [5].

Но прежде чем понятие «глобальное управление» могло быть вообще применено к миграционной проблематике, оно должно было утвердиться в научном и политическом языке. Работу в этом направлении вели, в первую очередь, эксперты по теории международных отношений [6], [7]. Ученые поставили перед политиками и гражданскими активистами вопрос о природе рационального поведения в условиях, когда действия одного актора зависят от того, как ведут себя другие акторы?¹ Что вообще означает “рациональное поведение” в условиях всеобщей взаимозависимости? При ответе на этот вопрос доминирующим был следующий тезис: коль скоро цена транзакций в режиме сотрудничества ниже, чем их цена в режиме изоляции, рациональным является действие, ориентированное на сотрудничество.

Сегодня в академическом сообществе сложился консенсус о том, что *глобальное управление есть нечто большее, чем межгосударственное сотрудничество*. Однако вопрос о том, как должны выглядеть институты, позволяющие осуществлять такое правление, остается открытым.

¹ Хрестоматийная формулировка этой проблемы принадлежит М. Олсону [8].

Притязания на управление в миграционной сфере исходят с различных сторон. Это, во-первых, транснациональный бизнес, основной мотивацией которого является максимизация выгод (а коль скоро международные миграции способствуют снижению стоимости рабочей силы, они изначально вписаны в эту логику). Во-вторых, это национальные государства², действия которых мотивированы калькуляцией не только материальных выгод и издержек, но и политическими рисками – в их числе (а) проблема безопасности и (б) опасность утраты поддержки электората, в случае, если последний сочтет иммиграционную политику властей чрезмерно открытой. В-третьих, это транснациональные гражданские движения, критически настроенные по отношению к капиталистической глобализации и предлагающие принципиально иное видение феномена миграции, чем то, которое генерируется в рамках господствующего политического дискурса.

Таким образом, сама постановка вопроса о наднациональном управлении в сфере миграции означает решение сложнейшей (если вообще разрешимой) задачи: совместить три принципиально разных логики. С одной стороны – логики накопления капитала, с другой – логики национального суверенитета, с третьей – логики прав человека³. Похоже, что именно отсюда проистекает предельно обтекаемый характер деклараций в отношении миграции, принимаемых по результатам встреч на площадках ООН.

Подобные встречи приобрели регулярный характер с 2006 г. – тогда состоялся первый Диалог на высшем уровне по вопросам миграции и развития. Результатом мероприятия стало учреждение Глобального форума по миграции и развитию (ГФМР) – неформальной платформы для обсуждения миграционной проблематики на межгосударственном уровне [9].

С 2007 года прошло одиннадцать совещаний ГМФР, последнее из которых состоялось в 2018-ом в Нью-Йорке. Кроме того, с 2006 г. функционирует такая межучрежденческая структура ООН как Группа по проблемам глобальной миграции (Global Migration Group – GMG) [10], в рамках которой проходят встречи экспертов, чиновников и представителей бизнес-сообщества. В работе Группы принимают участие Международная организация по миграции, ЮНИСЕФ, ЮНЕСКО, Всемирный банк и др.

² Речь в данном случае идет, конечно, о государствах-реципиентах. Отдающие государства могут негативно смотреть на миграцию по другой причине: в их перспективе отъезд специалистов из страны выступает как потеря человеческого капитала.

³ Важно при этом, что права человека понимаются здесь не в формально-юридическом, а в содержательном смысле. Это значит, что социальные права играют не меньшую роль, чем гражданские и политические свободы.

Проблематика глобального управления миграцией, как правило, обсуждается в терминах, генерируемых неолиберальным дискурсом. В рамках этого дискурса политико-экономический порядок, сложившийся в результате капиталистической глобализации, безальтернативен. Миграционные процессы вписаны в этот порядок в двух основных качествах. С одной стороны, благодаря миграциям часть «резервной армии труда» постоянно перемещается из одних частей мира в другие, что позволяет поддерживать товарную стоимость рабочей силы на приемлемо низком уровне. С другой стороны, миграция высоко квалифицированных специалистов из менее развитых регионов в более развитые способствует росту «человеческого капитала» и дальнейшему развитию последних. И хотя возникающие при этом социально-экономические диспропорции невозможно игнорировать, предполагается, что в этой ситуации, в конечном итоге, выигрывают все. В частности, отдающие страны получают бонус в виде денежных переводов от соотечественников, работающих за границей – не говоря уже о том, что отток населения из трудоизбыточных регионов выступает своего рода спасительным клапаном, гарантирующим от политических потрясений [11]. Таким образом, феномен транснациональной миграции предстает как элемент и инструмент «глобального развития» и «блага для всех».

Альтернативой неолиберальному дискурсу о миграции выступает подход, коренящийся в (неомарксистской) критической теории общества [12], [13]. Сторонники этого подхода, ставя под сомнение тезис о безальтернативности сложившегося политико-экономического порядка, предлагают иную оптику в осмыслении и самого феномена миграции, и содержания усилий по управлению им [14], [15], [16], [17]. Ход их рассуждений приблизительно таков.

Беспрецедентная концентрация капитала, наблюдаемая на рубеже 20-21 столетий, ведет к беспрецедентной монополизации и в производственной, и в торговой, и в финансовой сферах. Монополизация же имеет своим следствием глобальную дискриминацию, причем уровень последней столь высок, что впору говорить о глобальной апартеидизации [18]. Так же, как режим апартеида де юре закреплял отношения неравенства между отдельными группами населения в одной стране, современный капитализм де факто закрепляет отношения неравенства между отдельными группами населения в мировом масштабе. Неотъемлемым элементом сложившихся структур господства является прекаризация труда. Массовый перевод работников с постоянных или долгосрочных контрактов на временные делает положение работников крайне неустойчивым и уязвимым. Формируется новый социальный класс – прекариат [19].

Особенно уязвимым – в том числе, для самых brutальных форм эксплуатации – оказывается прекариат, находящийся на периферии глобальной экономической системы. Именно эта часть мирового прекариата страдает от несправедливости существующего политико-экономического порядка в первую очередь. Данный порядок, с одной стороны, вынуждает миллионы людей к тому, чтобы влиться в мировые миграционные потоки, а с другой стороны, накладывает жесткие ограничения на трудовую мобильность. Отсюда проистекает миссия «глобального гражданского общества», состоящая в том, чтобы изменить данный порядок. А именно: необходимо обеспечить действительно свободный режим трудовой мобильности и в то же время создать достойные условия труда [20], [21], [22].

Сколь бы утопично ни звучала подобная постановка вопроса, она позволяет критически взглянуть на содержание глобального управления миграцией в том формате, как это управление понимается чиновниками международных организаций. И если ГМФР в первое время своего существования не выходил из этого формата, то в последние годы он включают в свою повестку темы, возникшие внутри альтернативного дискурса. Бюрократию побуждают к этому гражданские сети, вызванные к жизни Всемирным социальным форумом (WSF). Среди них – *People's Action on Migration, Development and Human Rights (PGA)*. В состав PGA входят транснациональные ассоциации мигрантов, профсоюзы, правозащитные НПО, специализирующиеся миграционной тематике, а также многочисленные НПО более широкого профиля, сосредоточенные, например, на борьбе с бедностью или защите окружающей среды. Подобные организации, в силу своего флюидного характера, не имеют жесткой структуры, а потому не всегда можно установить, какая из них может рассматриваться как «зонтичная». Такую роль сегодня играет, пожалуй, MADE (Migration and Development Civil Society Network) – именно эта сеть выступает в последние годы инициатором и организатором так называемых «Дней гражданского общества», проходящих накануне заседаний GFMD. Впрочем, наряду с MADE функцию организации диалога между низовыми и верхушечными структурами выполняет также другая сеть: Глобальная коалиция по миграции (Global Coalition on Migration – GCM⁴). Существуют и более радикально настроенные организации, такие, в частности, как Международный мигрантский альянс (ИМА). Если PGA и MADE нацелены на диалог с международной бюрократией, действуя на одной площадке с Глобальным форумом по миграции и развитию, то активисты ИМА заявляют иную стратегию. Они

⁴ В число постоянных членов GCM входят, к примеру, Women in Migration Network, Migrants in Asia Forum, International Catholic Migration Commission. Данную организацию не следует путать с Группой по проблемам глобальной миграции, о которой шла речь выше.

ставят своей целью создать альтернативное пространство обсуждения миграционной проблематики, бросив тем самым вызов неолиберальной гегемонии. Исследователь этих организаций именуется их «добровольными аутсайдерами» (outsiders by choice) [23]. Неизвестно, однако, является ли это аутсайдерство в самом деле результатом выбора, или активистов ИМА просто не приглашают на мероприятия официального характера⁵.

Выражение «глобальное (у)правление» вообще и применительно к миграции, в частности, наводит на мысль о существовании некоего мирового правительства, втайне манипулирующего человечеством. Между тем в семантике данного выражения нет ничего конспирологического. Эксперты, его употребляющие, имеют в виду две вещи. Во-первых, речь идет об управленческих структурах, складывающихся в отношении того или иного типа глобальной мобильности: студенческая миграция, международный туризм, миграция по линии воссоединения семей, трудовая миграция и т.д. Институты, призванные регулировать каждую из этих областей, сильно варьируются – от организаций с общепризнанным мандатом и четкой сферой компетенций до организаций, носящих скорее консультативный характер. Одно дело – международные стандарты по паспортам и визам, которые признаются всеми государствами и контроль за соблюдением которых достаточно эффективно осуществляет, например, Международная организация гражданской авиации. Другое дело – решения Международной организации по миграции, являющиеся, по сути, лишь рекомендательными [24], [25].

Во-вторых, речь идет о *многоуровневом управлении* в миграционной сфере [26], [27], [28]. Первый из них – локальный. Речь идет, в первую очередь, о городах и городских агломерациях, выступающих гаванями для миграционных потоков. Второй – мезоуровень. Это регионы. Третий – национальный (государства и заключаемые ими межправительственные соглашения в области миграции). Четвертый – макрорегиональный, или уровень интеграционных объединений (таких как ЕС, АСЕАН, ECOWAS, Mercosur, SADC, АСР и т.д.⁶). И, наконец, пятый уровень – наднациональный, или глобальный. На этом уровне действуют, с одной стороны, формальные международные организации (такие как УВКБ ООН, МОМ, МОТ и т.д.), с другой – неформальные консультативные структуры (такие как ГМФР).

⁵ Вполне возможно, что активисты подобных организаций не присутствуют на заседаниях ГМФР не потому, что решили такие мероприятия игнорировать, а потому, что их туда не приглашают.

⁶ ECOWAS – Economic Community of West African Countries; Mercosur (Mercado comun del Sur) – общий рынок Южной Америки объединяющий Бразилию, Аргентину, Уругвай, а также Парагвай и Венесуэлу, членство которых было приостановлено; SADC – South African Development Community; АСР – African, Caribbean and Pacific Group of States.

Важно, однако, понимать, что эти уровни пересекаются. На практике имеет место калейдоскоп накладывающихся друг на друга юрисдикций. В качестве иллюстрации этой практики возьмем так называемый «миграционный кризис» 2015-2016 годов. Тогда большинство правительств европейских государств, опираясь на национальное законодательство, стремились ограничить иммиграцию. В то же время многие предприниматели и сотни организаций гражданского общества продвигали совсем иную повестку. Однозначно промигрантскую позицию заняли и правительства целого ряда городов. Промигрантски настроенные города сформировали сети взаимодействия (city networks). Примечательно, что последние действуют как по горизонтали – сотрудничая с мигрантскими ассоциациями и промигрантскими НПО, так и по вертикали – через представительство в ГМФР и через подключение к консультациям в рамках Глобальной комиссии по международной миграции.

Иными словами, выражение «глобальное управление» в миграционной сфере указывает на формирование принципиально иной ситуации, а именно, ситуации *отсутствия единого центра принятия решений*. Если политика в принципе есть деятельность по принятию коллективно обязывающих решений, то миграционная политика в современном мире представляет собой деятельность по принятию решений, которая одновременно осуществляется на разных уровнях – субнациональном, наднациональном, национальном, региональном и макрорегиональном.

Хотя основным агентом политики в современном мире были и остаются национальные государства, негосударственные акторы играют в ней все более заметную роль. Не исключение и сфера миграционной политики – как национального, так и глобального уровня. В настоящее время в мире действуют тысячи НПО, прямо или косвенно занятые решением миграционных вопросов. Так или иначе с ними имеют дело организации общего профиля – от правозащитных (Human Rights Watch или Amnesty International и т. п), до благотворительных (“Международный комитет Красного креста”, “Врачи без границ” и др.). С проблемами миграции связаны и неправительственные организации, сосредоточенные на борьбе за социальные права, к примеру, SOLIDAR. “Зонтичной” структурой для подобных организаций в Европе является “Социальная платформа” (Social Platform – European network of Social NGOs) [29].

Из множества НПО, специализирующихся на проблемах миграции, выделим *Мигрантский форум в Азии* (Migrant Forum in Asia) со штаб-квартирой в Маниле, *Панафриканскую сеть в защиту прав мигрантов* (Pan-African Network in Defense of Migrants Rights), базирующуюся в Мали, а также *Migration Policy Group* – независимый

аналитический и активистский центр *think-and-do-tank* со штаб-квартирой в Брюсселе. Центр занимается как исследованиями, так и организацией общественных кампаний. Среди его приоритетов интеграция мигрантов и борьба с дискриминацией, в частности, он поддерживает такие проекты, как *ReSoma (Research Social Platform for Migration and Asylum)* и *European Platform for Migrant Workers' Rights*.

НПО могут финансироваться как из спонсорских средств, так и из средств ООН и Евросоюза. Так, Европейская комиссия создала в 2014 г. Фонд по вопросам убежища, миграции и интеграции (*Asylum, Migration and Integration Fund*), который поддерживает ряд проектов, в том числе Платформу по информации и сотрудничеству в сфере миграции (*Platform for Migration Information and Cooperation – MIPAS*). Национальные отделения этой платформы действуют во Франции, Италии и Литве.

Немалое число НПО специализируется на помощи беженцам. Одной из самых заметных организаций этого профиля стала *Pro Asyl*, возникшая еще в 1986 г. Она действует в основном в Германии и Австрии (штаб-квартира во Франкфурте-на- Майне). Это, по сути, сеть, объединяющая гражданских активистов, представителей церкви, профсоюзов, благотворительных и правозащитных организаций, а также мигрантских ассоциаций. Она насчитывает свыше 21 тыс. членов и имеет 74 партнерские организации в 29 странах. *Pro Asyl* входит в зонтичную организацию – *ECRE (European Council on Refugees and Exiles)*, основанную в 1974 г. и объединяющую 95 НПО в 40 европейских странах.

НПО, сфокусированные на проблемах беженцев, очень разнятся по своим ресурсам. Одно дело небольшие *grass-roots* организации со скромными бюджетами и числом сотрудников в несколько десятков человек (например, *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants – PICUM*), другое – *International Rescue Committee* с бюджетом более 750 млн. долл. и штаб-квартирой в одном из небоскребов Нью-Йорка⁷.

Отдельного внимания заслуживает такой агент общественного действия как церковь, прежде всего католическая. Она финансирует такие активно помогающие мигрантам и беженцам организации, как *Caritas* и *Pax Christi International*. С начала 2000-х годов под эгидой католической церкви регулярно устраиваются международные конференции по миграции. С 2009 г. функционирует Международная католическая комиссия по миграции (*International Catholic Migration Commission*), ежегодно организующая встречи общественных активистов и ученых с чиновниками (*Conversations on the Global Governance of Migration*).

⁷ Эта организация возникла еще в начале 1930-х годов по инициативе А. Эйнштейна. В настоящее время ее возглавляет бывший министр иностранных дел Великобритании Д. Милибанд.

Проведением конференций дело, разумеется, не ограничивается. Церковь (как католическая, так и протестантская) активно лоббирует необходимость усиления гуманистической направленности как миграционной политики в целом, так и действий государств в отношении беженцев, в частности. В Германии, например, ежегодно проходит евангелический День церкви (*Kirchentag*), где миграционная повестка занимает все более важное место. В нем участвуют не только крупные религиозные деятели различных конфессий, но и политики высшего ранга. В 2017 г. празднование Дня церкви совпало с 500-летним юбилеем Реформации, что придало ему особую масштабность. В 2018 г. канцлер Меркель приурочила ко Дню церкви свой отчет о деятельности федерального правительства, где, в частности, разъясняла свою позицию по вопросу о беженцах. Понятно, что в обосновании этой позиции апелляция к христианским ценностям имела принципиальное значение. Немалую роль сыграли представители церкви и в организации начавшейся в 2015 г. миссии “София” (или “Операция София”) – масштабного европейского проекта по спасению беженцев в Средиземном море.

1 Политическая борьба вокруг Глобального договора о миграции

Текст Глобального Договора о миграции несет на себе печать компромисса. Положенные в его основу принципы (всего их 9) противоречивы. С одной стороны, провозглашаются общечеловеческие ценности, верховенство закона, права человека, необходимость противодействия дискриминации и уважение к человеческому достоинству независимо от правового статуса индивида. С другой стороны, закрепляется прерогатива национальных государств в вопросах, касающихся миграционной политики. В соответствии с логикой общечеловеческих ценностей утверждается, что исходной точкой для подписавших Договор государств служат интересы людей, при этом особое внимание уделяется наиболее уязвимым группам населения, в частности женщинам и детям. Вместе с тем в соответствии с логикой обеспечения национального суверенитета подчеркивается, что государства самостоятельно определяют критерии отнесения конкретных мигрантов к категории легальных/законных или нелегальных/незаконных.

В определенной мере противоречивы и сами цели Договора (всего их 23). Некоторые из них имеют гуманитарную направленность (этичный и честный найм трудящихся мигрантов, содержание беженцев в лагерях временного размещения лишь в качестве крайней меры, борьба с торговлей людьми и т.д.). В то же время, наряду с пассажами о базовых стандартах гуманного обращения с людьми, много говорится о реадмиссии, поощрении возвратной миграции и иных мерах в рамках борьбы с незаконной миграцией. Кстати, само выражение “незаконная миграция” неявно предполагает обращение с людьми, спасающимися от войн и/или пыток, то есть с беженцами, как с нарушителями закона.

Ни у кого из подписавших Договор не вызывает возражений пункт о связи миграции с устойчивым развитием и о необходимости способствовать такому развитию. На этот пункт можно, конечно, смотреть как на дежурную риторическую фигуру, не требующую сколько-нибудь конкретных действий. Однако в нем прочитывается и иной смысл. А именно, признание того обстоятельства, что миграционные потоки из стран неблагоприятного Юга в страны благополучного Севера обусловлены не ленью и бездарностью людей в одних странах и их трудолюбием и креативностью в других, а во многом действиями самого Севера.

Так, безответственность европейских нефтяных компаний, работающих в Африке, стала причиной отравления нефтепродуктами почвы и водоемов на сотнях и тысячах квадратных километров. В результате целые области Черного континента стали непригодными для жизни, не оставляя людям иного выхода, кроме миграции. При прямом

участии европейцев многие африканские страны превратились в сырьевые придатки европейской экономики, причем от экспорта этого сырья (от цветных металлов и урана до алмазов) на Запад обогащается лишь узкая группа приближенных местного диктатора. Излишне напоминать, в каких странах эти диктаторы хранят деньги, полученные от ограбления собственного населения. На этом фоне нацеленность на устойчивое развитие означает нацеленность на решение всего комплекса проблем, связанных с вовлеченностью Африки в мировую экономическую систему.

Договор вряд ли будет иметь серьезные последствия, поскольку он: а) не носит юридически обязывающего характера и б) не предусматривает мониторинга соблюдения его положений государствами-участниками. Иными словами, перед нами декларация, которая не скажется на миграционной политике, проводимой отдельными государствами. Но почему же в ходе разработки Договора было так много споров? Почему ряд стран отказался от его подписания?⁸ И, наконец, почему принятие Договора так взволновало европейских политических и общественных активистов правопопулистской ориентации?

Очевидно, что помимо прямых (юридических) последствий подобные документы имеют и не прямые – последствия морального свойства. Сам факт, что некое государство провозгласило свою приверженность определенным ценностям, чреват для него репутационными потерями в случае несоблюдения этих ценностей. Лучше вообще отказаться от присоединения к документу (сколь угодно декларативному), чем потом оправдываться в действиях, противоречащих этой декларации.

Впрочем, за спорами вокруг Договора кроются достаточно глубокие причины эпистемологического характера. В первую очередь его противников настораживает общее смещение акцентов в миграционной проблематике – от национального, государствоцентричного к транснациональному, глобальному. В тексте Договора присутствуют положения, продиктованные государствоцентричной парадигмой, но в целом феномен миграции (как трудовой, так и вынужденной) трактуется в Договоре не как вызов, с которым приходится иметь дело отдельным государствам, а как элемент единой системы отношений, охватывающей весь современный мир. Отсюда и призывы к

⁸ Еще до начала конференции в Марракеше о своем отказе послать туда делегацию заявили 16 государств (Австралия, Австрия, Италия, Швейцария, Венгрия, Польша, Чехия, Словакия, Болгария, Хорватия, Латвия, Литва, Эстония, Чили, Доминиканская республика и Израиль). Некоторые из них (например, Израиль, Польша и Латвия) уже приняли парламентское или правительственное решение не подписывать Договор. Другие страны (например, Италия, Швейцария и Эстония) перенесли решение на более поздний срок. Россия присоединилась к Договору, но сделала специальное заявление о неприемлемости положения о “разделяемой ответственности” (shared responsibility) государств за судьбу беженцев. Кроме того, российская сторона сделала оговорку о некорректности увязывания вопросов вынужденной миграции и изменения климата.

“разделяемой ответственности” за судьбу беженцев, и побуждение лидеров государств взять на себя обязательства по соблюдению прав человека вне зависимости от его правового статуса, а также выработать минимальные стандарты по обеспечению этих прав.

Неудивительно, что названные выше положения Договора были восприняты его оппонентами как подрыв национального суверенитета или, по крайней мере, как угроза для него. И эта угроза, на их взгляд, заключается в формулировках, размывающих грань между законной (легальной) и незаконной (нелегальной) миграцией. Для обозначения людей, пересекающих государственную границу без надлежащих документов, в тексте Договора привычное понятие “нелегальные мигранты” заменено понятием “лица, пересекающие или пытающиеся пересечь международные границы”. По сути, это означает, что государство лишается возможности принимать меры по пресечению притока “нелегалов”. Его действия в этом направлении подспудно делегитимизируются. Получается, что усилия правительств по охране границ (такие как физическое воспрепятствование их пересечению или насильственное возвращение нарушителей в страну исхода) уже нельзя рассматривать как абсолютно правомочные и естественные для защиты национального суверенитета, а следует расценивать как проявление неоправданной жестокости и нарушение законов гуманизма.

Помимо эпистемологической мотивации противники Договора руководствовались и политико-прагматической. Для многих из них антимиграционная риторика служила важнейшей частью политической повестки, позволившей им прийти к власти и/или удерживать ее в настоящем. Отказаться от этой повестки для них равносильно политическому самоубийству – электорат не поймет такого разворота. Это тем более справедливо в отношении тех оппозиционных партий и движений, которые поставили борьбу с “миграционной угрозой” в центр своих программ.

2 Конфликт международного права и национальных интересов в ЕС

События осени 2015 года, которые вошли в историю как «миграционный кризис» или «кризис беженцев»⁹, выявили глубокие противоречия между европейскими странами по вопросам миграционной политики. Эти противоречия – наложенные на «Брекзит» – дали некоторым наблюдателям повод для предсказаний неминуемого распада Евросоюза. Задача настоящей статьи заключается в анализе содержания и динамики отмеченных противоречий. Поскольку они связаны с разногласиями не столько между отдельными государствами-членами ЕС, сколько между руководством наднационального объединения (условным Брюсселем) и рядом национальных правительств (условных Варшавы, Будапешта, Рима и т.д.), мы намерены проанализировать, в чем конкретно заключаются *политические* позиции вовлеченных в этот спор акторов, и какие *правовые* аргументы они приводят для обоснования своих позиций.

Брюссель vs. «Вышеградская группа»: юридический аспект коллизии

Членство в Европейском Союзе предполагает обязательное действие на территории каждой из стран-участниц общей системы правовых норм - *acquis communautaire*. В данной сфере существует ряд исключений, в том числе и в сфере миграционной политики. Эти исключения прямо предусмотрены соответствующими договоренностями между Брюсселем и отдельными государствами. Вопросы вынужденной миграции регулируются рядом статей Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС). Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 67 ДФЕС, роль Европейского Союза состоит в развитии общей политики, касающейся контроля внешних границ, предоставления убежища и иммиграции. При этом подчеркивается, что данная политика должна быть основана на принципе солидарности стран, входящих в Европейский Союз. Статья 80 данного Договора говорит о том, что принцип солидарности и справедливого распределения ответственности между странами ЕС является определяющим при формировании политики по обеспечению функционирования пространства свободы, безопасности и правосудия. Все другие документы Европейского Союза, относящиеся к данной области, также должны базироваться на указанных принципах.

Самой важной в данном контексте представляется статья 78 ДФЕС, которая предполагает выработку общей политики по вопросам предоставления убежища. Статья предусматривает, что эта политика должна основываться на нормах Женевской конвенции 1951 г., Протокола от 31 января 1967 г. о статусе беженцев и прочих международных

⁹ О смыслах, вкладываемых в это выражение, и о том, почему, на наш взгляд, его необходимо употреблять в кавычках, см.: [30]

договорах, относящихся к указанной сфере правового регулирования. Пункт 3 упомянутой статьи гласит, что при наличии чрезвычайной ситуации с «внезапным притоком граждан третьих стран» предусмотрен механизм временных мер в пользу заинтересованного государства или ряда государств, принимаемых Советом ЕС после консультаций с Европейским парламентом.

Ситуация лета-осени 2015 г. привела к острым спорам внутри Европейского Союза, в центре которых стоял вопрос о распределении беженцев. Реакция Брюсселя на возникшую ситуацию выразилась в Решении Совета №2015/1601 от 22 сентября 2015 г. Последнее предполагало внедрение временного механизма обязательного перемещения лиц, ищущих убежище. Сам механизм, предусмотренный пунктом 3 статьи 78, был применен впервые. Решение встретило жесткое сопротивление со стороны Венгрии, Польши, Чехии и Словакии, образующих так называемую «Вышеградскую группу» или «Вышеградскую четверку»¹⁰.

Венгрия и Словакия обратились в Суд Европейского Союза с исками, требовавшими отменить установленные квоты на распределение беженцев. Эти иски (С-643/15 и С-647/15) касались вопросов правоприменения, в первую очередь положений п. 3 ст. ДФЕС. Позднее к истцам присоединилась Польша. Истцы ставили под сомнение не сам механизм временных мер, а тот механизм, который был применен Брюсселем в данном конкретном случае. По мнению Будапешта и Братиславы, п. 3 ст. 78 ДФЕС не наделяет Совет ЕС юридическими полномочиями для принятия решения по данному вопросу. Кроме того, государства-истцы утверждают, что сам миграционный кризис был вполне предсказуемым, так что о «чрезвычайной ситуации» в связи с «внезапным притоком граждан третьих стран» речь вести нельзя. Соответственно, двухлетний срок, предусмотренный для переселения вынужденных мигрантов, нельзя рассматривать в качестве временной меры в том понимании, которое было заложено в указанный пункт статьи 78 ДФЕС.

Другой важный момент, на который истцы обращали внимание Суда ЕС, заключался в том, что решение по данному вопросу не было принято единогласно. Помимо Венгрии и Словакии против распределительных квот проголосовали также Румыния и Чехия, а еще одно государство (Финляндия) воздержалось. Третий аргумент истцов: отсутствие надлежащих консультаций по данному вопросу с национальными парламентами стран-членов Европейского Союза. И, наконец, по мнению Будапешта,

¹⁰ По месту подписания (г.Вышеград в Венгрии) совместной декларации о стремлении интеграции в Европейский Союз, подписанной в феврале 1991 г. Тогда объединение называлось «Вышеградской тройкой», поскольку Чехия и Словакия входили в единое государство Чехословакию.

решение о перемещении лиц, ищущих убежище, противоречило принципам правовой определенности и нормативной ясности, поскольку оставляло непроясненным, каким образом данные положения должны применяться, и как они связаны с нормами Дублинского регламента. Кроме того, по мнению Венгрии, данное решение в целом противоречило нормам Женевской конвенции¹¹. Тем не менее, Суд Европейского Союза не прислушался к аргументам Будапешта и Братиславы, и своим решением от 6 сентября 2017 г. признал их претензии в полном объеме необоснованными.

Наряду с проблемой распределительных квот имелась и другая спорная проблема: пограничный контроль внутри Шенгенской зоны. Механизм временных мер, вводимых при возникновении чрезвычайной ситуации, может трактоваться в том и числе и как восстановление государствами-членами ЕС пограничного контроля на собственных границах (т.е. внутренних границах ЕС). Применение такой меры рядом государств в сентябре-октябре 2015 г. соответствовало статье 25 Шенгенского кодекса о границах. Данная статья предусматривает возможность временного восстановления контроля «в исключительных случаях», таких как «наличие серьезной угрозы общественному порядку или внутренней безопасности». Подобная мера является прерогативой каждого конкретного государства и носит уведомительный характер. С осени 2015г. данные меры неоднократно продлялись некоторыми странами, причем в 2016-2017 это делалось с отсылками к нескольким последовательным Рекомендациям Совета ЕС. В целом же, длительный контроль на некоторых границах внутри Шенгенской зоны, введенный рядом стран, воспринимался как необходимый и соразмерный ответ тем вызовам, с которыми европейские государства столкнулись в период наплыва беженцев в 2015-2016 годах.

Ситуация, сложившаяся в этот период, поставила вопрос о том, существует ли в ЕС вообще общая правовая рамка миграционной политики. Есть ряд моментов, заставляющих в этом усомниться.

Во-первых, существуют исключения из договоров ЕС по обеспечению «функционирования политики пространства свободы, безопасности и правосудия». Такие исключения делались для Дании, Ирландии, а также Великобритании. Характер этих исключений отличается. Если Дания не может участвовать в решении вопросов в таком формате (и, соответственно, быть частью общеевропейского механизма

¹¹ Женевская конвенция «О статусе беженцев» (1951) предусматривает право лица, ищущего убежище, оставаться в стране, в которой им была подана заявка о предоставлении убежища в течение периода, пока данная заявка рассматривается. О понятийном аппарате и вопросах практического применения Женевской конвенции см.: [31]

распределительных квот)¹² то Ирландия (а также Великобритания) может ограничивать собственное участие в вопросах миграционной политики без каких-либо последствий для себя. При этом степень их возможного участия в решении тех или иных вопросов миграционной политики ЕС является исключительно проявлением собственной политической воли этих государств. За трехлетний период между осенью 2015 и осенью 2018 Ирландия приняла у себя чуть более 1 тысячи беженцев, находившихся на территории Греции (по состоянию на начало ноября 2018 г - 1022 человека [33]). Что касается Дании, то в силу описанных выше исключений из договоров ЕС, участие этой страны в перемещении мигрантов возможно лишь на основании отдельных соответствующих договоренностей и вне формата общеевропейских распределительных квот.

Во-вторых, государства Вышеградской группы де факто саботируют реализацию механизма распределительных квот. По состоянию на начало ноября 2018 г. они разместили на своей территории всего 28 человек (из них 12 Чехия и 16 – Словакия). При этом руководители данных стран не только заявляют о своей готовности защищать свою позицию, но и постоянно подчеркивают контрпродуктивность политики ЕС по данному вопросу. Кстати, критика курса Брюсселя исходит и от тех стран, которые поддержали механизм обязательного перемещения лиц, ищущих убежище.

То, что Европейская Комиссия переадресует вопрос несоблюдения распределительных квот Венгрией, Польшей и Чехией в судебные инстанции, было полностью предсказуемым¹³. Слушания в Европейском суде справедливости по формально трем разным делам начались в мае 2019 г. На момент написания данного текста еще не было представлено заключений генерального адвоката Суда ЕС, не говоря уже о собственно решении суда¹⁴. Тем не менее, можно предположить, что в случае позитивного для себя решения Суда ЕС, Европейская Комиссия может потребовать от Венгрии, Польши и Чехии принять на своей территории определенное количество мигрантов, а в случае отказа этих стран - применить к ним финансовые санкции (штрафы).

¹² Дания не имеет такого права в силу оговорок, сделанных в период присоединения этой страны к соглашению о создании ЕС (Маастрихтскому договору). Перечень этих оговорок утвержден Эдинбургским соглашением 1992 г., позволившим решить вопрос с ратификацией Данией Маастрихтского договора. Вместе с тем Дания может в каждом индивидуальном случае заявлять о своем участии в вопросах, затрагиваемых данной политикой [32:287-288]

¹³ Словакии эти претензии не коснулись. См.: [34]

¹⁴ Несмотря на то, что отдельные источники сообщали, что мнение Генерального адвоката по всем трем кейсам появится 29 июля 2019 г., а решения Суда соответственно осенью того же года, этого не произошло.

Политическая природа коллизии

Очевидно, что в конечном итоге дело упирается не столько в различия по поводу трактовки смысла тех или иных правовых норм ЕС, сколько в принципиально различное понимание существа происходящих событий.

Официальные представители Еврокомиссии, а также лидеры Германии и Швеции делают акцент на гуманитарном измерении проблемы. Центральный пункт публичной риторики чиновников ЕС и глав упомянутых государств – европейские ценности, существо которых заключается в неприкосновенности человеческой жизни, приоритете человеческого достоинства и т.д. Приверженность этим ценностям предполагает готовность их защищать, независимо от национальной, религиозной или иной принадлежности людей. Отсюда проистекает акцент на солидарности и взаимной ответственности¹⁵.

На этом фоне позиция Вышеградской четверки предстает не иначе как проявление национального эгоизма и националистической ограниченности.

Правительства в Будапеште, Варшаве, Праге и Братиславе парируют эти обвинения отсылкой к «воле народа». Их легитимность в качестве руководителей своих стран опирается на демократические выборы; а коль скоро подавляющее большинство электората настроено по отношению к иммиграции (и особенно по отношению к вынужденным мигрантам) негативно, их позиция по вопросу о беженцах есть не что иное, как выражение господствующих в обществе настроений.

Надо, впрочем, заметить, что отсылка властей государств Вышеградской четверки к общественному мнению не всегда корректна. Во-первых, общество далеко неоднородно – среди граждан этих государств есть немало тех, кто не разделяет агрессивно антимиграционного настроения лидеров¹⁶. Во-вторых, состояние общественного мнения в значительной мере определяется тем, как ведут себя элиты. А именно, с какими публичными заявлениями выступают лица, принимающие решения, какая тональность освещения миграционной тематики господствует в СМИ и т.д. В случае с Венгрией Орбана и Польшей Качиньского нельзя исключить, что здесь имело место намеренное

¹⁵ См.: [35],[36]

¹⁶ Так, в сентябре-октябре 2015 г., в разгар миграционного кризиса, когда руководство Венгрии выступало с крайне жесткой антимиграционной риторикой, множество гражданских активистов занималось помощью беженцам. В Польше католическая церковь обратилась к своим прихожанам с призывом проявить солидарность с беженцами, а именно: каждой общине предлагалось взять под свою опеку одну семью; в результате число беженцев, которое было бы размещено в стране, могло составить около 30 тыс. человек.

педалирование темы угроз, связанных с иммиграцией, с целью усиления антииммиграционных настроений в обществе.

Как бы то ни было, подчеркнем еще раз то обстоятельство, что коллизия, развернувшаяся в Суде ЕС в связи со спором между Брюсселем и Вышеградской группой, имела, строго говоря, не правовую, а *политическую* природу.

Диспозиции на европейском политическом поле по миграционному вопросу

Выделим основных агентов действия, выступающих источником возникшего напряжения. На одном его полюсе находится «Брюссель» (Еврокомиссия и Европейский суд), на другом – «страны-диссиденты». Самыми заметными среди «диссидентов» выступают четыре государства Вышеградской группы.

Начнем с описания их позиции. В интервью, которое венгерский премьер-министр Виктор Орбан дал немецкой газете «Welt am Sonntag», он заявил, что настаивает: «на праве народов на защиту самих себя», тогда как Германия «имеет другую философию» [37]. В том же интервью В.Орбан сослался на высказывания бывшего канцлера Германии Гельмута Коля, который подчеркивал, что различия в размерах между странами, входящими в Европейский Союз, не должны приводить к подчинению или доминированию одних стран над другими. Тем самым глава венгерского правительства намекал на давление, с которым представляемая им страна столкнулась со стороны Берлина и Брюсселя. Похожим образом высказался и тогдашний премьер-министр Словакии Роберт Фицо. Комментируя решение Суда Европейского Союза по квотам, он заявил, что, несмотря на такое решение Суда, отношение Словакии к вопросам квот остается неизменным, и что власти страны будут в дальнейшем работать над тем, чтобы европейская солидарность по данному вопросу проявлялась иначе, нежели через принудительный прием мигрантов [38]. Как видим, словацкий лидер апеллировал к тому самому принципу солидарности, что и его оппоненты, он лишь иначе истолковывал смысл «солидарности».

В центре риторики официального Будапешта находятся национальная идентичность и национальная независимость. Принимая пакет изменений в национальное законодательство в июне 2018 г. (более известного как план «стоп-Сорос»), власти Венгрии мотивировали эти меры необходимостью укрепления суверенитета страны и препятствования «переселению» мигрантов. (Примечательна лексика венгерских властей в отношении беженцев: они используют термин «переселение» вместо «перемещение»).

Упомянутый пакет изменений законодательных изменений (включавший, впрочем, не только вопросы миграционной политики) вызвал достаточно острую критику Брюсселя. Руководство ЕС вменяло венгерской стороне «криминализацию поддержки лиц, ищущих убежища», «ограничение индивидуальных свобод» и «незаконное ограничение права на убежище». Брюссель видит в законодательных новеллах Будапешта нарушение ст. 20 и п. 1 ст. 21 ТФЕС, Хартии Европейского Союза об основных правах и четырех директив, регулирующих вопросы предоставления убежища. Речь идет о Директиве 2013/32/ЕС об общих процедурах по предоставлению и отмене международной защиты; Директиве 2013/33/ЕС, устанавливающей стандарты для приема лиц, ходатайствующих о международной защите; Директиве 2011/95/ЕС по стандартам для квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, по единому статусу для беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и по содержанию предоставляемой защиты, а также Директиве 2004/38/ЕС о праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов, изменяющая Регламент (ЕЭС) № 1612/68 и отменяющая директивы 64/221/ЕЭС, 68/360/ЕЭС, 72/194/ЕЭС, 73/148/ЕЭС, 75/34/ЕЭС, 75/35/ЕЭС, 90/364/ЕЭС, 90/365/ЕЭС и 93/96/ЕЭС).

В своей аргументации Венгрия также ссылается на фактор национальной безопасности, напоминая о том, что данная сфера относится к исключительной компетенции государств-участников ЕС, и что тем самым Европейская Комиссия напрямую вмешивается в их внутренние дела. Кроме того, Будапешт заявляет о политически мотивированном характере действий Европейской Комиссии. Кроме того, венгерская сторона во многом вторит Польше и подчеркивает, что большинство стран ЕС не выполнили количественных требований по приему беженцев в рамках квот, так что нарушение касается отнюдь не только Венгрии, Польши и Чехии. Тем не менее, 25 июля 2019 г. Еврокомиссия проинформировала о том, что вопрос соответствия плана «стоп-Сорос» правовым нормам Европейского Союза будет рассмотрен Судом ЕС [39]. Представители Чехии перекладывают ответственность на Грецию и Италию, обвиняя их в неадекватной реакции на действия Праги в рамках процедур, связанных с перемещением мигрантов, а также подчеркивают невозможность принятия мигрантов, у которых отсутствуют документы. Кроме того, Прага рассматривает весь механизм перемещения лиц, ищущих убежища, как единовременную программу и подчеркивает, что причины, по которым данный механизм был принят, уже перестали существовать. В связи с началом судебных слушаний против Чехии министр иностранных дел этой страны Томаш

Петржишек напомнил, что в 2017 г. в рамках Европейского Союза была достигнута договоренность о том, что распределительные квоты необходимо заменить на какой-то другой формат, поскольку данный механизм не работает [40]. При этом свою роль Прага видит в помощи странам, которые оказались в наибольшей степени затронутыми миграционным кризисом, а также во всяческом способствовании устранению его причин.

Что касается Польши, то она формально поддержала введение распределительных квот (т.е. не голосовала против такой меры), однако настаивает на крайне незначительном числе мигрантов, которых готова принять. Официальная позиция польской стороны состоит в том, что Варшаве не удалось осуществить процедуры, связанные с проверкой идентификационной информации о лицах, ходатайствующих об убежище. Представители польского правительства озвучили цифру в 100 мигрантов, которых Польша была готова разместить на своей территории. Однако коль скоро получить достоверную информацию о потенциальных переселенцах «не представлялось возможным», принятие этих мигрантов являлось бы прямой угрозой общественному порядку и безопасности страны. Кроме этого, по мнению официальной Варшавы, Европейская Комиссия не смогла предоставить убедительные доказательства того, почему только страны Вышеградской группы фигурируют в судебном разбирательстве в качестве ответчиков, ведь значительное число других стран ЕС также не в полном объеме исполнили свои обязательства в рамках механизма общеевропейских распределительных квот. Согласно имеющейся статистике, из 120 тысяч человек, которых предполагалось переселить из Италии и Греции в рамках механизма квот, переселены были лишь около 32 тысяч человек [40]. По мнению Варшавы, такой избирательный подход не соответствует принципу равных прав всех стран-участниц Европейского Союза. Наконец, польская сторона указывала на значение временного фактора. Коль скоро реализация общеевропейского механизма распределительных квот была рассчитана на два года, срок действия соответствующих норм истек еще в 2017 г.

Но «вышеградцы» – далеко не единственная политическая сила, оппозиционно настроенная по отношению к политике официального Брюсселя. Примечательна позиция Балтийских государств. С одной стороны, Латвия, Литва и Эстония не выступали против решения о распределении беженцев в рамках квот. С другой стороны, они обусловили свою готовность разместить у себя соискателей убежища целым рядом условий.

Среди аргументов, к которым они прибегают: неблагоприятная экономическая конъюнктура, соображения культурной гомогенности, нарушенной в советский период, когда московские власти «навязали» им принятие значительного количества

русскоязычных мигрантов, большинство из которых осталось в странах Балтии после восстановления ими независимости и которых не все из этих стран смогли полностью «интегрировать». По иронии судьбы, нежелание принимать новых мигрантов, культурно и религиозно отличающихся от населения стран Балтии, является одним из немногих вопросов, консолидирующих титульную группу и национальные меньшинства в балтийских государствах.

Президент Литвы Даля Грибаускайте подчеркивала, что решение ее страны принять беженцев в рамках установленных распределительных квот было политическим [41]. Для литовских властей, равно как и для руководства двух других балтийских государств, согласие с линией Брюсселя по вопросу о квотах представляется предпочтительным с точки зрения выгод и издержек. Последние же рассматриваются ими в контексте противостояния «российской угрозе». Так, в июле 2018 г. обосновывая необходимость продолжения антироссийской санкционной политики, президент Эстонии Керсти Кальюлайд заявила, что солидарность и единство стран ЕС должно быть ответом на «враждебную линию поведения» со стороны России. При этом она упомянула, что Эстония в меру своих сил продолжает участвовать в поиске решений миграционного кризиса на южных границах Европейского Союза [42]. Ранее, в июле 2015 г. министр иностранных дел Латвии Эдгар Ринкевич выступил с весьма эмоциональным заявлением, что нежелание принимать беженцев может иметь эффект бумеранга; оно, по выражению политика, «аукнется Латвии во всех областях», оставив страну в политическом и экономическом одиночестве [43].

Иными словами, в поддержке общеевропейских распределительных квот страны Балтии видят «меньшее зло», ибо нахождение в оппозиции Брюсселю потенциально связано с большими рисками. Впрочем, количество принятых ими беженцев весьма скромно: оно не превышает 400 человек¹⁷.

Посередине между «промиграционным» полюсом руководства ЕС и лидеров Германии и Швеции¹⁸, с одной стороны, и «антимиграционным» полюсом «Вышеградской группы», с другой, находятся Австрия, Румыния, Болгария и Словения. Их официальные представители подчеркивают, что не считают проблему беженцев «своей» проблемой и всеми силами стремятся ограничить их размещение на своей территории.

¹⁷ По состоянию на начало ноября 2018 г. Латвия разместила у себя 34 беженца с территории Италии и 294 – с территории Греции, Литва – соответственно 29 и 355, а Эстония – 6 и 141

¹⁸ Разумеется, политические элиты этих стран достаточно неоднородны, и далеко не все их представители являются сторонниками либеральной миграционной политики. Достаточно вспомнить разногласия между А.Меркель и бывшим главой ХСС (с 2018 года министром иностранных дел ФРГ) Куртом Зеехофером, а также об оппозиции курсу в миграционной политике, проводимому шведским правительством, со стороны партии «Шведские демократы».

Отдельного разговора заслуживает позиция Италии. Эта страна, наряду с Грецией (а также Испанией), по географическим причинам наиболее остро затронута проблемой беженцев. По разным оценкам, в период с 2014 по 2017 годами Италия приняла около 650 тысяч вынужденных мигрантов, значительная часть которых впоследствии перебралась в другие европейские страны [44]. Несмотря на снижение в 2018 г. количества мигрантов (примерно на 80% по сравнению с предыдущим годом), тема иммиграционного притока по Средиземному морю остается одной из самых обсуждаемых в итальянских общественных дискуссиях [45].

Инструментализация этой темы правыми силами стала причиной их победы на парламентских выборах 2018 г. По результатам выборов было сформировано правительство, состоящего из представителей Движения пяти звезд и Лиги (бывшей Лиги Севера). Риторика победивших партий в значительной степени сводилась к тому, что благополучие и безопасность собственных граждан является первоочередной задачей государства, а поскольку нелегальная миграция представляет угрозу благополучию и безопасности, усилия властей должны быть сосредоточены на минимизации этой угрозы. Так, лидер Лиги Маттео Сальвини (ставший впоследствии министром внутренних дел и вице-премьером в правительстве Джузеппе Конте) во время избирательной кампании заявлял о том, что Италия должна депортировать десятки тысяч мигрантов, также всячески препятствовать «возрастающей исламской угрозе». Успех правых на выборах 2018 г. не в последнюю очередь объясняется тем, что в итальянском обществе широко распространено мнение о разрыве между официальными данными о числе находящихся в стране мигрантов, и их реальным количеством. В частности, бытует мнение, согласно которому мигранты составляют до 30% населения страны (тогда как в действительности их доля к населению Италии не превышает 9%, хотя в отдельных регионах эта доля может быть на порядок выше) [46]. Кроме того, многие итальянские граждане убеждены в том, что другие государства Европейского Союза делают слишком мало для того, чтобы разделить ответственность за судьбы беженцев, стремящихся попасть в Европу через итальянскую границу.

В соответствии со своими предвыборными обещаниями, члены коалиционного правительства, сформированного весной 2018 г., уже осенью того же года приняли Декрет о гражданстве, безопасности и иммиграции (более известный как «Декрет Сальвини»). Данный документ включает в себя три тематические главы. Первая касается изменений, связанных с вопросами предоставления гуманитарной защиты и соответствующих видов на жительство, вторая – вопросов общественной безопасности (включая борьбу с

организованной преступностью и терроризмом), а третья - управления конфискованными у организованной преступности активами. По имеющейся информации изначально планировалось принятие двух отдельных декретов [47]. Первый из них касался бы изменений в иммиграционное законодательство (особенно в части обязательств страны по гуманитарной защите), а второй объединял бы две остальные темы. То обстоятельство, что вместо двух декретов был принят один, говорит о том, что итальянское руководство усматривало прямую связь между иммиграцией и проблемами, связанными с общественной безопасностью. В тексте «Декрета Сальвини» есть положение об отмене видов на жительство по гуманитарным основаниям. Вместо них вводятся так называемые «специальные разрешения», которые могут выдаваться лишь тем категориям лиц, которые определены в документе. К ним относятся лица, ставшие жертвами трудовой эксплуатации, бытового насилия и торговли людьми. Специальные разрешения могут выдаваться также лицам, состояние здоровья которых является крайне тяжелым, пострадавшим от стихийных бедствий, либо совершившим поступок, представляющей особую ценность для общества. Мигранты, уже получившие вид на жительство по гуманитарным основаниям, потенциально столкнутся с проблемой его продления, поскольку для этого им необходимо пройти проверку соответствующим территориальным органом, который в своем заключении должен дать оценку целесообразности пребывания того или иного иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Италии. «Декрет Сальвини» вносит ряд изменений в процедуры получения итальянского гражданства на основании натурализации либо брака – среди прочего, допускается возможность аннулирования полученного гражданства. Кроме того, Декрет расширяет список преступлений, за совершение которых предусматривается отказ в получении статуса беженца, либо лишение такого статуса и последующая высылка из страны. Все эти меры, по мнению самого Сальвини, позволят решить ряд проблем, относящихся к безопасности и экономической сфере. Как утверждает автор Декрета, он позволит эффективнее «бороться с мафией и контрабандистами, уменьшить расходы на увеличение иммиграции, скорее выгнать преступников и фальшивых беженцев, забрать гражданство у террористов, предоставить больше полномочий полиции». [48]

Неудивительно, что подобные действия итальянских властей встречают поддержку среди представителей Вышеградской группы. Так, В.Орбан в одном из интервью в мае 2019 заявил что «либеральная мафия изо всех сил старается убедить мир - во всяком случае, европейский континент - в том, что миграция является мировым явлением, которое неизбежно и неостановимо; и когда выясняется, что его можно остановить - потому что

Венгрия остановила его на суше, а министр внутренних дел Италии Сальвини - на море, - противников миграции начинают преподносить как ненавидимых всеми одиозных фигур» [49].

Однако формирование политической коалиции по оси Рим-Варшава-Будапешт представляется нереалистичной опцией. Хотя бы той причине, что Италия выступает сторонницей тех самых распределительных квот, которые категорически отвергаются «вышеградцами».

После заключения соглашения с Турцией в марте 2016 г.¹⁹, наиболее болезненным вопросом европейской миграционной политики является вопрос о беженцах, прибывающих в Европу на лодках через Средиземное море. В июле 2019 г. президент Франции Макрон инициировал французско-немецкий план по перемещению мигрантов, спасенных в водах Средиземного моря. По имеющейся информации, такой формат были готовы поддержать 14 стран [50]. Помимо Германии и Франции, это Ирландия, Литва, Люксембург, Португалия, Финляндия, Хорватия, а также еще 6 неназванных государств. Говоря об этой инициативе, министр иностранных дел Германии Хайко Маас подчеркнул, что для эффективной помощи странам, наиболее затронутых притоком вынужденных мигрантов (это, в первую очередь, Италия и Мальта), необходимо реформировать всю европейскую систему предоставления убежища.

В конце сентября 2019 на Мальте состоялась встреча министров внутренних дел Германии, Италии, Мальты и Франции. Участники встречи подготовили ряд предложений, касающихся временной схемы перемещения мигрантов, спасенных в водах Средиземного моря. Однако дальнейшего развития эта инициатива пока не получила. Во всяком случае, прошедшее сразу после завершения Мальтийской встречи расширенное заседание министров внутренних дел Европейского Союза закончилось без каких-либо заметных результатов. По имеющейся информации, лишь 12 стран ЕС высказали готовность принимать спасенных на море мигрантов на индивидуальной основе и лишь после решения связанных с этим технических вопросов [51].

Позиция Еврокомиссии состоит в том, что Европейскому Союзу необходимы постоянные механизмы, а не лишь ситуативное реагирование, имеющее место в настоящее время. Не возражая против этого тезиса в принципе, руководство ряда стран ЕС сопровождают его существенными оговорками. Так, Австрия, Люксембург и Финляндия

¹⁹ Согласно этому соглашению, беженцы (прибывающие преимущественно из Сирии, а также Ирака и Афганистана) размещаются в лагерях временного содержания на территории Турции, откуда они вправе подать ходатайство об убежище или статусе политического беженца в одной из стран ЕС. В случае же незаконного пересечения границы с ЕС они подлежат депортации в Турцию.

заявили о своей незаинтересованности в участии в механизме распределительных квот по беженцам. Нидерланды и Франция высказали готовность принимать лишь тех мигрантов, кто либо уже имеет статус беженца, либо способен предоставить солидные основания для предоставления убежища. Болгария, Греция и Кипр выразили обеспокоенность тем, что предложения, выработанные на мальтийской встрече, ограничиваются лишь осью Ливия - Мальта - Италия и не затрагивает восточное Средиземноморье [51].

Комментируя новые предложения по квотам, руководитель администрации премьер-министра Венгрии Гергей Гуйяш заявил, что она является «последней отчаянной попыткой» уходящего состава Еврокомиссии скрыть свои неудачи в сфере миграционной политики, добавив, что Венгрия готова поддержать лишь квоты по удалению мигрантов [52].

Как мы могли убедиться, Евросоюз в его сегодняшнем виде не располагает когерентным корпусом правовых норм, регулирующих вопросы иммиграции. Это дает возможность отдельным государствам-членам проводить миграционную политику, идущую вразрез с решениями Европейской комиссии. Пространство маневра условного Брюсселя чрезвычайно ограничено. Теоретически он располагает инструментами для оказания давления на «диссидентов» (наложение штрафов, а также сокращение финансовой помощи, выделяемой Европейским Центробанком восточноевропейским странам). Однако не похоже, что эти инструменты будут задействованы на практике – слишком велики политические риски. Отсюда бесконечные судебные прения и бесконечное откладывание вердикта Европейского суда по государствам Вышеградской группы.

Развитие событий с осени 2015 г. по настоящее время показало, что руководство Евросоюза предпочитает весьма осторожную тактику. Равным образом осторожно ведут себя «локомотивы» наднационального объединения – Германия и Франция. Канцлер Германии А.Меркель после безрезультатного завершения очередного европейского саммита по вопросам вынужденной миграции неоднократно высказывалась в следующем духе: государства-члены, которые не хотят размещать у себя беженцев, могли бы более активно участвовать в деятельности ЕС по другим направлениям миграционной политики – например, увеличить свой взнос в программы противодействия контрабанде людьми в Африке, а также в программы помощи странам, выступающим основными поставщиками беженцев. Президент Франции Э.Макрон также избегает острых углов, ограничиваясь в своих заявлениях по проблеме беженцев абстрактными призывами к выработке солидарного общеевропейского подхода.

Кроме того, нельзя сбрасывать со счета соображения политической прагматики, влияющие на позицию по проблеме вынужденной миграции как лидеров двух крупнейших европейских стран, так и представителей евробюрократии. Чрезмерный упор на императивы гуманизма может оттолкнуть от политиков значительную часть электората²⁰.

Поведение политических элит в европейских столицах дает основания сделать вывод о том, что сколь бы ни были остры противоречия между Брюсселем и Вышеградской группой, это не станет основанием для раскола интеграционного объединения. В этом не заинтересована ни одна из спорящих сторон. И в обозримом будущем мы еще не раз услышим сетования на отсутствие единой миграционной политики ЕС.

²⁰ В одном из своих последних заявлений по вопросу о вынужденной миграции Э.Макрон сказал, что политика его страны в последние годы не была удовлетворительной ни по части гуманности, ни по части эффективности. Самокритика в отношении недостаточной эффективности явно адресована избирателям Марин Ле Пен. См.: [53]

3 Гуманитарные операции НКО в Средиземном море и национальное право

Проблема нелегальной миграции из Северной Африки в Европу через Средиземное море оказалась в центре внимания в разгар миграционного кризиса 2014-2016 годов. По данным [54] Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в 2014 году по морю (в Италию, на Кипр и Мальту) и по морю и суше (в Грецию и Испанию) в Европу прибыло 225 тысяч нелегальных мигрантов, в 2015 году – 1 032 тысячи, далее поток пошел на убыль и цифры составили 373 тысячи в 2016 году, 185 тысяч в 2017 году, 141 тысяча в 2018 году, по оперативной информации на 1 октября 2019 было принято 92 тысячи мигрантов (из них 75 тысяч морскими путями). Иными словами, миграция по этому направлению после кризиса начинает постепенно сокращаться, но все еще остается серьезным вызовом для принимающих государств. При этом в 2019 году на Италию, Кипр, Мальту и Испанию пришлось всего 42% мигрантов. В абсолютных величинах эти цифры уже не выглядят критическими, однако стоит обратить внимание на еще один статистический аспект. В 2014 году при попытке попасть в Европу погибло или пропало без вести 3538 человек, в 2018 году – 2277, в процентном соотношении ситуация выглядит еще серьезнее: в 2014 году – 1.5% от общего числа мигрантов, в 2015 году – 0.3%, в 2016 году – 1.4%, в 2017 году – 1.6%, в 2018 году – 1.6%, прогноз на 2019 год – 1.3-1.7%. Иными словами, процент погибших и пропавших без вести людей сейчас выше, чем на пике миграционного кризиса. Во многом это связано с сокращением программ помощи беженцам и сворачиванием деятельности разнообразных НКО, работающих в регионе. Но, вероятно, большой вклад в повышение уровня смертности внесли и некоторые государства средиземноморья, не только ужесточившие законодательство в отношении беженцев и незаконных мигрантов, но и начавшие борьбу с промигрантскими НКО и организациями, занимающимися спасением на море.

С точки зрения международного законодательства спасательные суда разнообразных некоммерческих организаций, патрулирующие Средиземное море и оказывающие помощь терпящим бедствие работают в рамках конвенции Организации Объединенных наций по Морскому праву (1982 г). Она помимо прочего накладывает на корабли обязательства по оказанию помощи любым людям, терпящим бедствие на море, и последующей доставке их в безопасное место. Правовая коллизия заключается в том, что государства по умолчанию не обязаны принимать суда с потерпевшими бедствие в своих портах и допускать их на берег. Иными словами, капитанам судов, зафрахтованных (или финансируемых) НКО для гуманитарных операций в Средиземном море после каждого

спасения необходимо запрашивать у национальных властей разрешение на вход в порт и высадку спасенных мигрантов.

Кроме того, действуя частным образом суда, принадлежащие НКО, зачастую не имеют даже поддержки даже от соответствующих органов стран, под флагом которых они ходят. Еще больше осложняет ситуацию тот факт, что вопросы миграции и выдачи разрешений на вход в порт находятся в ведении федеральных служб и простой договоренности с локальной администрацией недостаточно. Учитывая, что миграционный статус спасенных, как правило, находится под вопросом решение в каждом конкретном случае выходит за рамки стандартных процедур и требует наличия политической воли. Учитывая, что острая стадия кризиса уже миновала, а в ЕС нет консенсуса по поводу миграционной политики в целом и операций по спасению на море в частности ситуация за последние два года усугубилась, некоторые государства (прежде всего Италия) заняли жесткую позицию по отношению к любым спасательным операциям на средиземноморье. Кроме того, механизм распределения беженцев между странами ЕС на постоянной основе не функционирует, и многое сейчас зависит от доброй воли отдельных стран. По всей вероятности, такое положение сохранится минимум до начала 2020 года, так последняя инициатива ряда стран по добровольному участию в системе распределения мигрантов получила поддержку только 7 стран союза.

Конфликт между Италией (стоит понимать, что речь идет о периоде, когда Маттео Сальвини занимал пост министра МВД, позицию нового коалиционного правительства Движения Пяти Звезд и Демократической партии оценивать преждевременно, хотя некоторые эксперты прогнозируют кардинальные изменения в миграционной политике) и рядом НКО, занимающихся спасательной деятельностью в Средиземном море, определенно имеет политическую природу, юридические споры в этом случае – лишь инструмент достижения цели. Позиция НКО основана на международном праве (источник вдохновения, очевидно, конвенция о правах человека), во главу угла ставится ценность человеческой жизни, независимо от гражданства и легального статуса мигранта. Обещания взять миграцию под жесткий контроль были одними из основных в программе Лиги на парламентских выборах 2018 года, где партия показала лучший результат, получив 37% кресел в нижней палате парламента и 37,5% в верхней палате. Лидер Лиги М. Сальвини занял в коалиционном правительстве пост министра МВД.

Уже в ноябре появился «Декрет Сальвини» - закон, существенно усложнивший получение итальянского гражданства и статуса беженца, кроме того, был отменено положение о «гуманитарной протекции». Последнее особенно важно относительно в свете

разговора о спасательных операциях на море. До вступления декрета в силу все те мигранты, что оказывались в Италии и претендовали на статус беженца, но не могли доказать, что на родине им грозила опасность получали его на период рассмотрения своего запроса на убежище. После вступления закона в силу итальянские власти получили формальное право отказывать в доступе на свою территорию тем мигрантам, кто не мог доказать, что в стране происхождения им грозила опасность. Иными словами, Италия не отказалась принимать беженцев, а существенно сузила круг тех, кто мог претендовать на такой статус. Спасенные на море как правило не имеют при себе достаточных документов и юридически им сложно доказать существующую для них на родине опасность. Таким образом к началу 2019 года сложилась следующая ситуация: НКО спасают людей, Италия отказывается допускать суда в свои порты [55] и принимать их на своей территории т.к. нет возможности доказать, что они действительно беженцы, а не оппортунисты стремящиеся попасть на территорию ЕС через гуманитарные каналы²¹. На давление со стороны ЕС и ООН Италия заявляла о готовности принимать суда как только появится механизм распределения беженцев внутри ЕС. Корабли НКО со спасенными мигрантами на борту оказывались в странной ситуации – формально все страны ЕС поддерживают как минимум спасение беженцев, однако на деле кораблям приходилось ждать до нескольких недель решения какой-либо европейской страны принять беженцев и зачастую ожидали они именно в итальянских территориальных водах. Ситуацию усугублял тот факт, что локальные итальянские администрации не могли выдать разрешение на вход в порт, т.к. у них нет подобных полномочий.

Следующим шагом со стороны Сальвини стало принятие в августе декрета, подразумевавшего увеличение штрафов за вход в итальянские порты без соответствующего разрешения с 50 тысяч евро до 1 миллиона, а так же конфискацию судов допустивших нарушения и арест их капитанов. Ранее, в июне за несанкционированный вход в порт на острове Лампедуза был арестован корабль Sea-Watch с 42 спасенными у берегов Ливии мигрантами. Капитан решила на такой шанс после 16-ти дней ожидания разрешения на вход в порт на фоне катастрофической ситуации на борту судна. Позднее арест и штраф были отменены одним из локальных судей, что, по всей видимости, и спровоцировало появление нового декрета. Параллельно с этим Италии удалось принудить ЕС сократить собственную операцию союза по спасению терпящих бедствие в Средиземном море, с 1 октября 2019 года со стороны ЕС ведется только авиаразведка, спасательные суда временно отозваны.

21 НКО, по мнению представителей Лиги, фактически приписывалось пособничество в незаконной миграции и контрабанде людей.

На этом фоне крайне неожиданными оказались новости о роспуске правящей коалиции и формировании нового правительства без участия представителей Лиги в начале сентября. Новый министр МВД известна как технократ, а представители правительства уже пообещали смягчить декрет Сальвини и параллельно запустили переговоры с Францией и Германией о создании нового механизма распределения беженцев, подобранных на море в том числе судами некоммерческих организаций.

Однако вероятное завершение острой стадии конфликта между Италией и НКО вокруг спасательных операций на Средиземном море не снимает главной проблемы. Попытки средиземноморских государств переложить ответственность за судьбу беженцев и мигрантов, терпящих бедствие на Средиземном море, никак не способствуют решению самой проблемы. На сегодняшний день в международном законодательстве остается серая зона, которая позволяет государствам региона не принимать активного участия в спасательных операциях и дальнейшей судьбе беженцев, чем и пользуются недобросовестные политики выступающие за скорейшее решение проблемы, но исключительно чужими руками. Остается надеяться, что после завершения смены состава Еврокомиссии брюссельская бюрократия найдет способ принудить государства ЕС к диалогу на тему миграции, что в свою очередь приведет к разработке постоянного механизма перераспределения беженцев внутри ЕС. При этом такой механизм должен устроить и страны с ярко выраженной антимигрантской позицией²².

22 В первую очередь это Венгрия, Австрия, Польша.

4 Россия в международно-правовых режимах регулирования миграции

Говоря о месте России в международно-правовых режимах регулирования миграции в первую очередь необходимо отметить две противоречащих друг другу доминирующих установки: стремление привлекать рабочую силу из-за рубежа с одной стороны и стремление максимально контролировать миграционные потоки. С одной стороны увеличение численности населения – одна из приоритетных целей РФ, закрепленная в рамках майских указов [56] 2018 года, ее достижение в условиях завершившегося демографического перехода практически невозможно без притока населения за счет внешней миграции. По данным [57] Росстата в 2018 году население РФ сократилось на 100 тысяч человек, при этом без учета миграции эта цифра в 2 раза больше. Таким образом, можно говорить о том, что на уровне деклараций повышение миграционной привлекательности России считается одним из приоритетных направлений работы. С другой стороны при изучении международных соглашений РФ прямо или косвенно связанных с миграцией нельзя не заметить того факта, что в подавляющем большинстве они нацелены на создание легальных каналов выдворения иностранцев с территории РФ и усиления контроля над границами, а на повышение привлекательности РФ в глазах потенциальных иностранных работников. При этом основная работа такого рода ведется на уровне двусторонних и региональных соглашений.

На уровне международных многосторонних договоренностей позиции России принципиально не отличаются от других стран Севера. Среди наиболее значимых соглашений в области миграционного регулирования Россия ратифицировала а) Женевскую конвенцию и протокол о статусе беженцев б) Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (2018). Последний: а) Призван смягчить неблагоприятное влияние различных сил и структурных факторов, которые не позволяют людям создавать и сохранять устойчивые источники средств к существованию в странах их происхождения, вынуждая их устраивать свое будущее в других местах; б) нацелен на снижение рисков и устранение факторов уязвимости, с которыми сталкиваются мигранты на различных этапах миграции, путем соблюдения, защиты и осуществления их прав человека и оказания им помощи и содействия; в) учитывает законные опасения общин и отмечается, что общества переживают демографические, экономические, социальные и экологические изменения разного масштаба, которые могут влиять на миграцию или быть ее следствием; г) направлен на создание благоприятных условий, позволяющих всем мигрантам обогащать наши общества своим человеческим, экономическим и социальным потенциалом, и содействии тем самым их вкладу в

обеспечение устойчивого развития на местном, национальном, региональном и общемировом уровнях [58].

При этом такие важные документы как «Конвенция о статусе лиц без гражданства», «Конвенция о сокращении безгражданства», «Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» не подписаны. Иначе говоря, на глобальном уровне Россия связана только обязательствами по статусу и приему беженцев. Даже Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции носит декларативный характер и не налагает на ратифицировавшие страны определенных юридических обязательств. При этом даже такой документ РФ подписала с оговоркой о том, что «Россия, как и любое другое государство, вправе не принимать к сведению те положения Глобального договора, которые могут вступить в противоречие с ее национальными интересами, законодательством, а также принятыми ею на себя международными обязательствами».

Основные договоренности РФ по миграционному регулированию приходятся на двусторонние соглашения, причем такой формат действует даже в рамках ЕЭАС. Подавляющее число этих договоренностей приходится на соглашения о реадмиссии. Такие договоренности заключены с: Литвой (2003), ЕС (2007), Норвегией (2008), Данией (2009), Вьетнамом (2009), Исландией (2010), Арменией (2011), Турцией (2011), Швейцарией (2011), Киргизией (2013), Украиной (2013), Монголией (2014), Узбекистаном (2014), Беларусью (2014), Сербией (2015), Казахстаном (2015), Лихтенштейном (2015), Боснией и Герцеговиной (2016). Такие соглашения регламентируют порядок высылки на родину граждан, нарушивших законодательство принимающей страны или миграционные правила, а также вопросы финансирования выдворения на территорию страны происхождения. Зачастую такие двусторонние соглашения регулируют только реадмиссию иностранцев с территории РФ, реадмиссия россиян в них не прописывается. Фактически такие шаблонные двусторонние соглашения являются базовым уровнем сотрудничества, обсуждение более серьезных договоренностей в области регулирования миграции в случае с Россией невозможно без заключения договора о реадмиссии. Именно поэтому по своей сути эти договоренности не наделяют РФ дополнительными обязанностями, а лишь дают дополнительные возможности по контролю за иностранцами на территории РФ. Кроме того, Министерство иностранных дел России не считает такие соглашения регуляцией миграции и относит их в область безопасности, что свидетельствует о том, что они инспирированы стремлением усилить контроль со стороны силовых ведомств, а не интересами российской экономики.

Кроме того, стоит отметить еще несколько типовых форматов двусторонних соглашений РФ в области регулирования миграции: а) соглашения о трудовой деятельности и защите (Киргизия 1998, Таджикистан 2006 + протокол 2014, Узбекистан 2009, Франция 2011, Южная Корея 2012); б) О порядке пребывания на территории (Казахстан 2012, Таджикистан 2014, Армения 2015, Киргизия 2017); в) Организованный набор (Узбекистан 2017, Таджикистан 2019 (не вступил в силу)); г) Борьба с незаконной миграцией (Узбекистан 2007, Вьетнам 2008, Южная Осетия 2010, Абхазия 2012, Китай 2014, Словакия 2015). Отдельно из этого списка стоит выделить соглашения о трудовой деятельности и защите с Францией и Южной Кореей, заключенные во время президентского срока Д.А. Медведева, они являются исключением из правила, очевидно, что развитие миграционного сотрудничества с ведущими странами в сегодняшних условиях не представляется возможным в условиях взаимных санкций. Кроме того, интерес представляют соглашения об организованном наборе с Узбекистаном и Таджикистаном – фактически это единственный формат двусторонних соглашений, целью которого является привлечению иностранной рабочей силы на рынок труда РФ. Впрочем, такому формату нужно время, сейчас он не пользуется особенной популярностью у потенциальных мигрантов, однако его стоит отметить как важное направление работы на будущее.

Характеризуя двусторонние соглашения РФ в области миграции необходимо отметить, что большинство из них относятся к области безопасности, контроля за незаконной миграцией и реадмиссией, соглашения такого рода существуют практически со всеми государствами, имеющими общую границу с РФ, а так же странами ближнего зарубежья и ЕС. В области привлечения иностранной рабочей силы соглашений значительно меньше, а основная ставка по всей видимости делается на страны ЕЭАС, подробная характеристика сотрудничества с которыми приведена в следующем разделе. Кроме того, стоит отметить, что формально РФ состоит в нескольких соглашениях СНГ, регулирующих миграцию, однако значимость этого объединения в последние годы кардинально упала и практического влияния на политику оно более не имеет.

5 Перспективы гармонизации трудового права в ЕАЭС

На законодательном уровне положения о планах по гармонизации трудового права в ЕАЭС закреплены в XXVI разделе Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанном в 2014 году. В статьях 96-98 [59] закреплены базовые принципы сотрудничества членов ЕАЭС в сфере трудовой миграции. Наиболее важными являются положения о создании единого рынка труда (трудовым мигрантам внутри ЕАЭС не требуется получение разрешения на работу), о взаимном признании документов об образовании и о упрощении правил временного проживания на территории принимающей страны (в частности трудовые мигранты имеют возможность заключить в течение 15 дней новый трудовой договор в случае досрочного прекращения предыдущего не покидая принимающую страну). Кроме того, статьей 98 гарантируются базовые права трудящихся-мигрантов и членов их семей (владение имуществом, защита собственности, общий трудовой стаж на территории ЕАЭС, образование для детей, социальное страхование и медицинскую помощь. Однако стоит отметить, что многие положения договора снабжены оговоркой «в соответствии с законодательством государства трудоустройства» или «в соответствии с отдельными международными договорами между государствами-членами». Иными словами, большинство положений договора о ЕАЭС являются рамочными и предусматривают необходимость заключения дополнительных соглашений или изменения национального законодательства стран-членов ЕАЭС, при этом процессы гармонизации национальных законодательств в разных странах идут разными темпами. Кроме того, важно понимать, что внутри ЕАЭС страны можно разделить на доноров и принимающие. Очевидно, что Россия и Казахстан являются странами притяжения рабочей силы, в то время как Армению и Киргизию можно выделить в качестве доноров, позиция Белоруссии – посредине. Следовательно, от властей в Москве и Нур-Султане требуются по гармонизации национального законодательства, направленные на упрощение процедур для трудовых мигрантов, прибывающих в страну, в то время как страны-экспортеры рабочей сил скорее должны работать над развитием механизмом обеспечивающих контролируемый и максимально безопасный экспорт рабочей силы.

Фактически вопросы гармонизации трудового законодательства во многом зависят от позиции РФ, а форматы этой гармонизации основаны в первую очередь на российском законодательстве и интересах. На уровне риторики утверждается, что «Рынок труда нужно строить абсолютно цивилизованным, комфортным, прежде всего, конечно, с учетом интересов граждан Российской Федерации, но и цивилизованного отношения к тем людям, которые приезжают к нам и хотят здесь работать. Они вносят определенный вклад в

развитие нашей экономики. Мы должны заботиться прежде всего о своем рынке труда – это делает любая страна, но сделано должно быть цивилизованно и эффективно. Мы хотим в рамках современных цивилизованных процессов сохранить как минимум общее гуманитарное пространство, сделать так, чтобы не возникали государственные границы, чтобы люди могли свободно между собой общаться, чтобы развивалась совместная экономика» [60].

В этой связи ключевым успехом ЕЭАС в области трудовой миграции можно назвать проект соглашения [61] о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза, который подразумевает определенную унификацию пенсионных систем для обеспечения права трудящихся на пенсию независимо от места работы. Иными словами, мигранты и члены их семей должны получить возможность получать пенсию от государства (в соответствии с пенсионным законодательством страны пребывания), на территории которого они ведут свою трудовую деятельность. Такой шаг должен помочь интеграции рынков труда, упростить механизмы финансового регулирования между странами членами, а также гарантировать право трудящихся-мигрантов на пенсию независимо от того на территории какой из стран союза они работают.

Помимо пенсионного обеспечения ключевой сферой развития миграционного права внутри ЕЭАС стоит считать здравоохранение. Договор о ЕЭАС гарантирует трудящимся мигрантам и членам их семей право на медицинскую помощь на том же уровне, что и гражданам страны пребывания. На практике это означает, что на территории РФ мигранты получают доступ к системе ОМС (вопрос о доступе в систему для членов семей мигрантов остается открытым) после заключения трудового договора. В других странах союза ситуацию несколько сложнее, т.к. не все из них имеют системы общего медицинского страхования (или на практике они обеспечивают должного базового уровня услуг, так запуск системы социального медицинского страхования в Казахстане ожидается только в 2020 году. На этом направлении остается большой потенциал для развития законодательства в рамках ЕЭАС с целью унификации социальных гарантий на территории всех стран союза, однако, очевидно, это не является приоритетной целью. Кроме того, в этой сфере наблюдается недостаток информированности, многие мигранты на территории РФ банально не знают о том, что у них есть доступ к системе ОМС.

В области образования и взаимного признания дипломов позиции государств союза расходятся. В первую очередь это связано с опасениями Белоруссии и Казахстана о том, что образовательные системы могут попасть в зависимость от РФ, отток перспективной

молодежи в Россию увеличится, а национальные институты высшего образования сильно потеряют в престиже. Иными словами, приоритет отводится экономической интеграции, в остальном страны стремятся сохранять независимость и сохранять дистанцию от РФ. Таким образом интеграция образовательных систем на сегодняшний день остается на бумаге, а для ее практической реализации требуется в первую очередь наличие политической воли со стороны стран ЕЭАС, а не дополнительных юридических обязательств.

Кроме того, требуется значительная проработка российского законодательства основной целью которой должно стать выведение большого числа мигрантов из серой зоны экономики и обеспечение их надлежащими правами. В частности, для этого необходимо либерализовать миграционное законодательство на общих основаниях и перейти от практики миграционных амнистий (так в 2018-2019 годах только для граждан Киргизии такие амнистии проводились 2 раза) к прозрачному регулированию миграционных потоков. В этом смысле большим шагом вперед может стать единая система миграционного мониторинга и правовой помощи ЕЭАС, направленная на устранение мелких нарушений и повышение юридической грамотности потенциальных трудовых мигрантов. Помимо этого, имеет смысл развивать системы организованного набора внутри стран ЕЭАС и общую систему борьбы с серой занятостью. В рамках российского законодательства так же имеет смысл расширить социальные гарантии для легальных трудовых мигрантов и упростить для них доступ к медицинской помощи и образованию. В сочетании с запланированной реализацией проекта по единым пенсионным гарантиям на территории ЕЭАС это может помочь вывести большое количество мигрантов из серой зоны.

Однако наибольшая работа требуется не в области работы над законодательством, а в области информирования мигрантов о доступных им возможностях и правах. Кроме того, учитывая серьезную потребность российской экономики в притоке рабочей силы, необходимо вести просветительскую работу среди коренного населения с целью снижения уровня ксенофобии и формирования позитивного образа мигранта. Кроме того, для повышения миграционной привлекательности РФ крайне важно изменить подход к управлению миграцией со стороны надзорных органов (в первую очередь МВД), задачей которых должна являться не зачистка нелегальных мигрантов (что ведет к еще большему уходу в теневую экономику с их стороны), а их вывод в легальное поле.

Подводя итог необходимо отметить, что создание ЕЭАС и его деятельность в первые годы своего существования уже являются большим шагом вперед в области

миграционного регулирования и гармонизации трудового законодательства. На сегодняшний день проработки требуют не документы на уровне ЕЭАС, а национальные законодательства государств-членов союза. Это касается как реализации уже закрепленных на уровне союза договоренностей (например взаимного признания дипломов), так и работы по направлениям находящимся исключительно в ведении национальных правительств (например изменение подхода МВД к регулированию миграции в РФ, создание систем ОМС в Белоруссии и Армении). Кроме того, на уровне союза требуется создание единых структур мониторинга и содействия трудовой миграции, которые могли бы помочь распространению среди трудовых мигрантов информации о доступных им социальных гарантиях и нововведениях со стороны ЕЭАС. Таким образом ключевым на сегодняшний день является не развитие и гармонизация законодательства как такового, а создание правовой базы для формирования структур информирования, контроля за исполнением обязательств, помощи легальным трудовым мигрантам в реализации существующих социальных гарантий и переводу максимального числа нелегальных мигрантов в легальное поле.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выражение «глобальное управление» применительно к миграции на сегодня является осмысленным лишь в качестве совокупности административных режимов различного уровня. Речь идет о феномене «многоуровневого управления», в котором сосуществуют управленческие институты субнационального, национального, макрорегионального и наднационального уровня. Что касается глобального управления в смысле институционализированного процесса наднационального менеджмента в сфере миграции, то оно представляет собой не более чем *wishful thinking*, носителями которого выступают представители международной бюрократии, с одной стороны, и гражданские активисты, с другой (причем, как мы видели, обе стороны вкладывают в данное понятие разные содержания).

В той мере, в какой основными акторами мировой политики остаются национальные государства, разговоры о наднациональном управлении миграцией обречены оставаться в большей мере риторикой. Противоречия между интересами государств слишком велики, чтобы они пошли на передачу компетенций в управлении сферой миграции на наднациональный уровень.

Международная бюрократия, в задачу которой входит разработка механизмов наднационального управления в сфере миграции, вынуждена реагировать на давление, исходящее со стороны множества акторов. Помимо национальных государств и транснационального бизнеса, таким актором является «всемирное гражданское общество» – конгломерат социальных движений и НПО разного профиля (от мигрантских ассоциаций и правозащитных организаций до профсоюзов, религиозных организаций и аналитических центров, продвигающих альтерглобалистскую повестку).

Отсюда проистекает противоречивость международных документов, предметом которых является наднациональное регулирование в миграционной сфере. Каждый такой документ представляет собой компромисс между принципиально различными интересами и ценностными установками. Не исключение и Глобальный договор по миграции, заключенный в конце 2018 г.

Первые попытки контролировать миграцию на международном уровне относятся к периоду между двумя мировыми войнами. Под эгидой Лиги Наций было заключено несколько соглашений касательно статуса лиц, перемещавшихся с территории бывших империй (в первую очередь Российской и Османской) или оказавшихся на территории другого государства в результате первой мировой войны. Однако эти попытки регулирования не носили системного характера и были нацелены на решение

юридических проблем в конкретных ситуациях – например в случаях с массовой эмиграцией с территорий бывшей Российской Империи в Западную Европу после революции 1917 г. или в случае с армянами и греками, покинувшими Османскую Империю из-за угрозы геноцида в 1915 г.

В основе современного правового регулирования миграции лежат два документа. Это Всеобщая декларация прав человека (1948) и Женевская конвенция о статусе беженцев (1951). В частности, во Всеобщей Декларации прав человека провозглашены равенство в правах, запрет рабства, равенство перед законом, гарантии свободы передвижения, право на убежище и право на труд. Нужно понимать, что Декларация была подписана после Второй мировой войны – одного из страшнейших потрясений в истории человечества, и одной из ее важнейших задач было не допустить повторения болезненного опыта первой половины XX века. Применительно к миграционным вопросам значимыми являются несколько предпосылок, заложенных в Декларацию. Во-первых, необходимо было гарантировать, хотя бы на уровне международных договоренностей, что ситуация подобная Холокосту впредь никогда не повторится. Во-вторых, поскольку в ходе войны огромное количество людей либо были вынуждены сменить место проживания, либо были насильственно перемещены через границы, в том числе границы новые, созданные или воссозданные в результате военных действий. По отношению к этим проблемам требовался универсальный подход, который и был заявлен в тексте Декларации, а затем формализован в тексте других международных соглашений. Стоит отметить, что уже в начале 1950-ых возникла еще одна серьезная проблема, которая вошла в миграционную повестку – серьезная нехватка рабочих рук в странах Европы. Однако, государства предпочитали решать этот вопрос, не прибегая к заключению универсальных международных договоренностей, а в рамках двусторонних соглашений о наборе работников²³. Такая ситуация сохранится на долгие годы: стремление придерживаться двухстороннего или регионального формата до сих пор характерно для большинства стран глобального Севера, являющихся реципиентами глобальных миграционных потоков.

Помимо вышеописанных проблем, в тот период остро стоял вопрос судьбы колониальных империй и того, что произойдет с правовым статусом населения бывших колоний после обретения ими независимости.

Формально, следующим шагом в развитии миграционного регулирования стало учреждение в 1950 году в рамках ООН Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН). Первоначально предполагалось, что УВКБ проработает 3 года и

23 Например, соглашение между Турцией и Германией о наеме рабочих от 1961 года

на этом закончит свою деятельность, решив послевоенный кризис. Однако вопрос беженцев оказался столь комплексным и требующим постоянного контроля, что УВКБ продолжает свою работу и в настоящее время.

В 1951 году была принята конвенция ООН о статусе беженцев (Женевская конвенция), в которой было закреплено понятие «беженец». Важно отметить, что в первоначальной редакции действие Конвенции распространялось только на лиц, оказавшихся за пределами своей страны до 1 января 1951 года, то есть предполагалось, что проблема беженцев связана исключительно со Второй мировой войной, и в мирное время ее существовать не должно. Конвенция гарантировала беженцам свободу вероисповедания, бесплатное начальное образование, равенство в области оплаты труда и социального обеспечения, по большинству вопросов беженцы приравнивались к гражданам иностранных государств в наиболее благоприятном положении. Декриминализовалось само по себе прибытие беженца в страну. Кроме того, устанавливался запрет на высылку беженцев на родину в случае грозящей им опасности. В 1967 году был подписан Дополнительный протокол, касающийся статуса беженцев, расширявший действие Конвенции на ситуации, произошедшие после 1951 года. Таким образом, существование беженцев допускалось и в относительно мирных условиях. Конвенция и Протокол подписаны большинством стран мира, в качестве исключений можно привести США, подписавших только Протокол, а также ряд стран Ближнего Востока, Пакистан, Индию, и несколько государств Юго-восточной Азии, не подписавших ни один из двух документов.

В качестве следующего значимого шага в области развития международного миграционного законодательства имеет смысл отметить Конвенцию о статусе лиц без гражданства (1954) и Конвенцию о сокращении безгражданства (1961). Целью этих документов является решение проблемы людей, оказавшихся между государственными юрисдикциями и фактически потерявших права в стране происхождения и не обладающих полными правами в стране пребывания. Документы устанавливают равные права для лиц без гражданства независимо от расы, вероисповедания, страны происхождения. Кроме того, они предусматривают процедуры выдачи идентификационных документов, упрощают процесс натурализации, прописывают процедуры предоставления гражданства при рождении, вводят принцип неразделения семей, запрещают лишение гражданства (если оно является единственным), определяют принципы смены гражданства в случае перехода территории от одного государства к другому (1961). Конвенция 1954 года

ратифицирована в 91 стране, а Конвенция 1961 года – в 73 странах. Стоит отметить, что ни РФ, ни США не ратифицировали этих конвенций.

Дальнейшие значимые документы сфокусированы вокруг трудовой миграции и проблем ее участников. Для миграции в третьей четверти XX века характерен, с одной стороны, существенный экспорт странами Юга рабочей силы в страны Севера, пострадавшие от войны, а с другой стороны, миграцию, связанную с процессом деколонизации, а соответственно с формированием новых институтов и управленческих структур в бывших колониях.. В дальнейшем эти потоки под воздействием «глобализации» стали только сильнее.

При этом нужно понимать, что трансформация бывших европейских колоний в независимые государства вовсе не положила конец реальным отношениям зависимости. В первую очередь это касается технологий и распределения богатства. Современная ситуация разительно отличается от картины середины прошлого века. Если в 50-60-ые годы европейские страны действительно нуждались в массовом притоке рабочей силы любой квалификации, то сегодня квоты и возможности для беспрепятственной (относительно) миграции открыты по большей части для высококвалифицированных специалистов.

Сегодня мы являемся свидетелями значительных миграционных потоков из стран глобального Юга в страны глобального Севера. Страны севера стремятся компенсировать старение и естественную убыль населения за счет инкорпорирования наиболее талантливых и амбициозных людей с Юга. При этом промышленное производство массово переносится в страны юга, где можно найти существенно более дешевую рабочую сил, что вместе с роботизацией ведет к сокращению количества вакансий, требующих низкой квалификации на рынках труда развитых стран Севера. Однако, перенос производств на глобальный Юг совершенно не гарантирует существенного экономического роста этим регионам. Это связано с тем, что в современной экономике основная добавочная стоимость генерируется не на этапе производства, а за счет тех этапов, что остаются на Севере или в ведении людей с Севера – разработке технологий, пиаре, и собственно реализации готовой высокотехнологичной продукции. В этой связи возникает коллизия между интересами глобального Юга, теряющего значительную (и зачастую самую талантливую) часть своего человеческого капитала без какой-либо компенсации, и глобального севера, не готового компенсировать странам Юга издержки и одновременно с этим не желающего создавать для мигрантов среду наибольшего

благоприятствования изначально. При этом многие страны Юга превращаются в своеобразные промышленные фермы.

Многие инициативы по обсуждению регулирования миграции на глобальном уровне, предложенные странами Юга, не находят отклика в странах Севера, предпочитающих при обсуждении миграционных вопросов придерживаться двустороннего или регионального формата. Помимо этого, стоит отметить, что вопросы миграции осознанно секьюритизируются политиками из правой части политического спектра уже не одно десятилетие, в этом смысле антимигрантская риторика европейских правых популистов типа Виктора Орбана не является чем-то принципиально новым, однако в последние годы она стала заметно более востребованной. Это связано с тем, что после финансового кризиса 2008-2009 года уровень безработицы в большинстве европейских стран существенно вырос, а миграционный кризис лишь усилил опасения европейского электората за свои рабочие места и высокий уровень социальных гарантий, установленных еще в 1970-е годы. Все это приводит к тому, что страны Севера стремятся принимать как можно меньше «нежелательных» мигрантов.

Иначе говоря, политические элиты целого ряда стран (США, «Вышеградская четверка» и др.) прилагают существенные усилия с целью допустить на свою территорию как можно меньше нерегулярных мигрантов, при этом статус «беженца» все еще остается сакральным. Не случайно основной линией критики политики ЕС со стороны Вышеградской четверки во время миграционного кризиса середины текущего десятилетия стала попытка доказать, что большая часть мигрантов спасается не от экзистенциальной угрозы, а стремится попасть в страны Европы по экономическим соображениям, а соответственно не является беженцами. Нельзя сказать, что такой подход стал неожиданностью, на уровне международных соглашений и обсуждения миграционной проблематики в рамках ООН страны Севера (в том числе и Германия) демонстрировали удивительное единодушие, на протяжении нескольких десятилетий избегая международного диалога о миграции. Так конвенцию Международной Организации Труда касательно мигрантов в уязвимых состояниях, равенстве возможностей в отношении рабочих мигрантов (1975) ратифицировало всего 23 страны. Из экономически развитых стран сюда входят Швеция и Италия, а большинство стран можно с уверенностью отнести к глобальному Югу. Эта попытка регуляции было воспринята как ограничение национального суверенитета. На деле же Конвенция фокусировалась на противодействии организованной нелегальной миграции, защите мигрантов, пострадавших от контрабанды людьми, и противодействии выдавливанию легальных мигрантов в серую зону.

Конвенция ООН 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей на сегодняшний день ратифицирована в 54 странах мира, при этом ни одно крупное государство-реципиент ее не ратифицировало. Критика идет все с тех же позиций. Конвенция призвана гарантировать свободу передвижения для законных мигрантов и членов их семей, право на свободный труд, свободу вероисповедания, свободу слова и совести, право на гражданство и образование для детей. Кроме того, в случае судебных разбирательств процесс должен проходить с использованием языка, который понимают мигранты.

Среди инициатив последних 20 лет, помимо Глобального договора о миграции (2018), которому будет уделено отдельное внимание, следует выделить следующие. Декларация МОТ от 18 июня 1998 года, направленная на упразднение всех форм принудительного труда, действенное запрещение детского труда, недопущение дискриминации в области труда и занятий), Протокол по предотвращению торговли людьми, в особенности женщинами и детьми (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children), являющийся дополнением к Конвенции ООН о противодействии организованной преступности (борьба с торговлей людьми, поддержка людей, в том или ином виде пострадавших от международной торговли людьми), Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air -2000 (защита прав мигрантов, пострадавших от торговли людьми, противодействие транснациональной организованной преступности в области торговли людьми). Примечательно, что последний документ ратифицировали почти 150 стран мира (в том числе США и РФ), что сопоставимо лишь с Протоколом 1967 года.

Суммируя вышесказанное необходимо отметить следующее. Если в области прав беженцев после окончания Второй мировой войны был достигнут существенный прогресс, и большинство стран мира демонстрируют единодушие по этому вопросу, то проблема регулирования международной трудовой миграции остается открытой. Тот факт, что в этой сфере не наблюдается значимого прогресса, объясняется принципиальными расхождениями в позициях стран Юга и Севера. Однако, поскольку эти проблемы миграции становятся все острее, в последнее десятилетие началось их обсуждение в международном формате, что дает шанс на переход от двусторонних и региональных соглашений в этой сфере к глобальным договоренностям, обязательным к исполнению.

Проблема классификации в миграционном законодательстве

Современное миграционное законодательство и управление миграцией основано на весьма спорной классификации типов мигрантов, основанной в первую очередь на типе мотивации. Условно ее можно представить в следующем виде:

а) Добровольная миграция: трудовая, учебная, семья. Она регулируется в основном национальными законодательствами.

б) Вынужденная миграция: беженцы, жертвы торговли людьми, прочие нуждающиеся в защите. Она в основном регулируется международным правом.

Вопрос о том, в какой мере осуществима задача четко выделить одну и только одну мотивацию, остается открытым. Равным образом остается открытым и вопрос, должна ли мотивация сказываться на том, какое отношение будет проявлено к мигранту и какие нормы будут к нему применяться.

Сложившееся после Второй мировой войны миграционное право сфокусировано в первую очередь вокруг статуса беженцев, в то время как статус и права других групп (например, жертв войны или стихийных бедствий) просто недостаточно проработаны. На уровне международных договоров и национального права их статус на практике оказывается существенно ниже, несмотря на то что в реальности они сталкиваются с угрозой жизни схожего уровня. Таким образом, до сих пор не существует достаточного набора инструментов для работы с другими группами, тогда как статус беженца отчасти сакрализируется и становится самоцелью. Фактически беженцы выделяются в особую группу среди «остальных». При этом национальные государства очевидным образом стремятся максимально ограничить приток вынужденных мигрантов, и существующие серые зоны в международном праве им в этом помогают. Одним из немногих инструментов, защищающих таких мигрантов, является Конвенция о защите прав и основных свобод человека (1948), однако этого явно недостаточно, и необходима разработка более подробных документов международного права, хотя бы декларативного уровня.

Очевидно, что категоризация остается необходимым инструментом для проведения миграционной политики национальными государствами, однако такая категоризация не должна использоваться для ранжирования в правах (от самого низкого – «нелегальный мигрант» – до самого высокого – «беженцы»). Кроме того, категоризация не должна основываться на мотивации и не должна выделять отдельные группы как более ценные. Например, лица, отнесенные к категории «жертвы торговли людьми» выступают объектами защиты, а «жертвы контрабанды», в силу того что их относят к категории «нелегальные» / «незаконные мигранты», защите не подлежат.

Кроме того, разногласия по мерам миграционной политики и правовому статусу не могут оправдывать страдания уязвимых групп, включая мигрантов. Ограничение или запрет на доступ к базовым сервисам нарушает базовые права человека независимо от его правового статуса. На сегодняшний день существует целый ряд барьеров, затрудняющих оказание помощи мигрантам. Можно выделить два направления, по которым идет давление: на НПО и на самих мигрантов. В том что касается НПО, основными проблемами являются ограничения, мешающие гуманитарным организациям предоставлять услуги (в зависимости от правового статуса мигранта), криминализация гуманитарной деятельности, затруднение поисково-спасательных операций, использование каналов помощи для трансляции политической повестки.

На самих мигрантов давление зачастую оказывается через ограничение доступа к базовым сервисам, использование базовых сервисов для поиска и последующего выдворения, заградительные цены на доступ к базовым услугам, языковые проблемы, появляющийся из вышеперечисленного страх ареста и депортации.

В этой ситуации Глобальный договор о миграции дает возможность снять некоторые барьеры: гарантировать доступ к базовым сервисам, исключить трактовку гуманитарной деятельности как незаконной, создать «фаерволы» между общественными сервисами и миграционными властями, убедиться, что гуманитарные акторы могут предоставлять услуги всем нуждающимся в нейтральной и независимой манере.

Миграционное регулирование и законы о труде в ЕС

Коллизии между миграционными и трудовыми системами и законодательствами.

В период 1950-1980-ых в ЕС доминировала модель равного обращения (недискриминации). Предполагалось, что все работники будут иметь одинаковый статус в рамках трудового законодательства и коллективных соглашений.

В эру глобализации трудовая миграция заняла еще более важное место, особенно учитывая стремительное старение населения ЕС.

Существует принципиально различие между послевоенной миграцией (с 1950-х до конца 1980-х) и миграцией современной. Послевоенная миграция была своего рода дополнением к национальным рынкам труда. Современная миграция – их неотъемлемая часть. В условиях глобальной экономики (атрибутом которой является глобальная миграция) происходит трансформация самого феномена, обозначаемого как «национальный рынок труда». Последний перестает опираться на местные трудовые резервы - целый ряд его секторов изначально запрограммирован на использование иностранных работников. Таким образом, мер, использовавшихся в 60-ые (например,

двусторонних договоров о миграции), уже недостаточно для регуляции такого рынка и требуется иной, подход основанный на международном взаимодействии.

Сегодня миграция используется не только чтобы заполнить пустоты, но и для привлечения новых компетенций на рынок труда. В этой ситуации возникают новые вопросы/запросы к трудовому законодательству. Среди этих вопросов:

- а) возможность смены работодателя трудовым мигрантом,
 - б) статус работников, прибывших из стран- посредников,
 - в) статус работников без определенного миграционного статуса,
 - г) высокий уровень эксплуатации рабочей силы,
 - д) излишняя гибкость трудового законодательства (в отношении прав работодателя)
- и т.д.

Глобальный договор о миграции может решить часть этих проблем, а именно:

- а) помочь доработать законодательство в отношении государственных и частных агентств по найму,
- б) расширение полномочий надзорных ведомств для более эффективного наблюдения за работодателями,
- в) расширение легальных возможностей трудовых мигрантов (например, смена работодателя или увеличение срока пребывания в стране с минимальной бюрократической волокитой),
- г) разработать механизмы, позволяющие мигрантам, занятым в теневом секторе, сообщать о нарушении их прав,
- д) уравнивать в правах всех работников независимо от их миграционного статуса.

Сегодня в ЕС можно выделить два доминирующих подхода в управлении рынками труда: регулируемый и гибкий, при этом в обоих случаях тренды на изменение трудового законодательства весьма похожи.

К регулируемым рынкам труда стоит в первую очередь отнести Францию, Германию, Бенилюкс, Скандинавию.

В такой системе коллективные переговоры и сделки играют нормативную роль, свобода контрактов ограничена, соблюдение трудовых стандартов постоянно контролируется, борьба с нелегальным наймом сфокусирована на предотвращении эксплуатации и создании равных условий труда, контроль ведется в первую очередь над работодателями.

К гибким рынкам труда можно отнести англоговорящие страны и страны со слабо развитым трудовым законодательством. В такой системе закон отдает предпочтение

свободе контрактов, допустимо существование посредников, задача законов – определить минимально допустимый уровень стандартов, государство не поддерживает коллективные переговоры между работниками и работодателями, роль государства на рынке труда существенно ниже. Такие системы стимулируют миграцию (в том числе нелегальную) за счет повышенного использования труда мигрантов (экономическая выгода) и низкого уровня государственного регулирования. Однако даже в таких системах в последнее десятилетие есть тренд на расширение прав работников-мигрантов (как на уровне минимальных законодательных гарантий, так и благодаря расширению полномочий контролирующих органов).

При этом временные работники-мигранты внутри стран ЕС (независимо от национального трудового законодательства) уравниваются в правах европейским законодательством (Posted workers directive 96/71, EU posted worker directive 2018). Кроме того, с 2001 года вышло 5 новых европейских законов касательно временных работников из третьих стран; все они направлены на упрощение процедур, позволяющих менять работодателя и продлевать срок пребывания в стране.

Исторически в ЕС сложилась практика, при которой миграционное и трудовое законодательство были отделены друг от друга. Кроме того, гуманитарные аспекты управления рынком труда в условиях иммиграции оставались на периферии внимания политиков. Поэтому важнейшими задачами в обозримом будущем должны стать гармонизация трудового и миграционного законодательств стран ЕС - как на уровне объединения в целом, так и на уровне национальных законодательств.

Российская специфика

В России сложилась несколько иная ситуация. В первую очередь это связано с тем, что миграционная политика определяется позицией МВД, а не интересами рынка труда. Можно выделить еще ряд важных особенностей России по сравнению с ЕС.

- а) Миграционное законодательство недостаточно развито, в него включены не все международные нормы
- б) очень большая доля рынка работает по серым схемам.
- в) Чрезмерно сложные и постоянное меняющиеся бюрократические процедуры
- г) недостаточное использование интеграционного потенциала структур СНГ И ЕАЭС
- д) настороженное отношение к миграции со стороны управляющих ведомств
- е) рассогласованность нац. законодательства и международного права
- ж) недостаток квалифицированных административных кадров.

Кроме того, не преодолена проблема недокументированной миграции. Серьезным вызовом является также отток из страны молодых специалистов и высококвалифицированных кадров который не может быть в полной мере компенсирован миграционным притоком из стран СНГ.

Согласно Росстату, в России ежегодно находится порядка 10 млн иностранных граждан (из них 88% приходится на выходцев из стран СНГ, 40% из которых составляют граждане государств Средней Азии). В качестве цели въезда работу указали 4.8 млн. чел., туризм – 2,45 млн. чел, учебу - порядка 450 тыс. чел. Что касается собственно трудовой миграции, то 96% внешних трудовых мигрантов в России являются выходцами из стран СНГ (при этом на государства ЕАЭС приходится всего 27%).

С точки зрения законодательства существует пять категорий иностранных граждан в РФ:

- а) вынужденные мигранты (лица, получившие временное убежище и беженцы),
- б) иностранные работники,
- в) переселенцы (соотечественники, носители русского языка),
- г) иностранные военнослужащие,
- д) иностранные учащиеся.

Подобное деление, как уже упоминалось ранее, само по себе исключает из легального поля большой пласт мигрантов (например члены семей мигрантов), но в российской ситуации объем подобного исключения существенно выше чем в ЕС.

С точки зрения управления миграцией практически все полномочия сосредоточены на федеральном уровне. Ключевые ведомства – правительство РФ, МВД, Минтруда, ФАДН. Круг полномочий субъектов федерации включает в себя: исполнение программы по переселению соотечественников, участие в программах организованного набора, стратегическое планирование миграции, обеспечение общественного согласия и гармонизация межнациональных отношений, создание системы социокультурной адаптации и интеграции мигрантов. В полномочия органов местного самоуправления входит: укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов РФ, проживающих на территории муниципального образования, социальная и культурная адаптация мигрантов, профилактика межнациональных конфликтов.

Огромный минус такого подхода заключается в том, на локальном и региональном уровне нет места инициативе, а локальные особенности территории практически не учитываются. Между тем имеющийся мировой опыт свидетельствует о том, что

эффективная система адаптации и интеграции мигрантов выстраивается именно на местном уровне.

В качестве тенденций последних лет можно отметить:

- а) упрощение механизмов натурализации иностранных граждан (во многом благодаря и ради разрешения ситуации с русскоговорящими мигрантами из Украины)
- б) ужесточение правил миграционного учета,
- в) увеличение регуляторной роли субъектов РФ (в первую очередь Москва, СПб),
- г) развитие механизмов организованного набора иностранной рабочей силы,
- д) рост учебной миграции

На международном уровне большая часть договоров по вопросам миграции носит двусторонний характер²⁴, кроме того, на уровне СНГ вопросами миграции занимается Комиссия по правам человека и социальной политике МПА СНГ. Ее рекомендации не являются обязывающими. На уровне ЕАЭС миграционная тематика находится в ведении Департамента трудовой миграции и социальной защиты Евразийской экономической комиссии. Основные принципы, на которые ориентирована данная организация заключаются в:

- а) формировании единого рынка труда,
 - б) либерализации правил миграционного учета,
 - в) создании единой системы социально-экономических гарантий для мигрантов
- Правовые нормы ЕАЭС являются обязательными для всех государств-членов.

Очевидно, что в области трудового и миграционного законодательства России приоритет отдается обеспечению безопасности. Следствие такого подхода – бюрократизации и повышенный контроль над миграционными процессами в ущерб экономическим интересам и развитию рынка труда. Такой подход негативно сказывается на уровне миграционного прироста.

Существенными остаются и социальные вызовы, препятствующие интеграции мигрантов: ксенофобия, дискриминация иностранных граждан, социальная исключенность, излишние правоприменительные ограничения, неразвитость инфраструктуры адаптации и интеграции, теневая занятость. Все это не позволяет эффективно интегрировать трудовых мигрантов и как следствие замедляет прирост постоянного населения за счет миграции.

²⁴ В основном это договоры о репатриации и временном пребывании со странами Средней Азии и Закавказья

Кроме того, многие промигрантские НПО сталкиваются с серьезными проблемами при работе в РФ. Зачастую государство воспринимает их действия как попытку вмешательства в вопросы управления.

Глобальный договор о миграции

Голосование по вопросу о Глобальном договоре о безопасной упорядоченной и легальной миграции прошло 19 декабря 2018 года, за отдано 152 голоса, 5 против, 12 воздержалось, представители еще 24 стран отсутствовали²⁵ во время голосования. Против выступили США, Израиль, Венгрия, Польша, Чехия. Принятию документа предшествовало около десяти лет переговоров. Активная фаза началась в 2013 году, т.е. еще до начала острой стадии миграционного кризиса в Европе. Договор не является обязывающим и скорее представляет собой декларацию о намерениях в попытке сделать миграцию «работающей для всех», что на деле приводит к его аморфности. Россия поддержала принятие Договора, однако с оговоркой о том, что «Россия, как и любое другое государство, вправе не принимать к сведению те положения Глобального договора, которые могут вступить в противоречие с ее национальными интересами, законодательством, а также принятыми ею на себя международными обязательствами». [62] Учитывая, что сами положения договора весьма обтекаемы и очевидно носят компромиссный характер, принципиально важен сам факт того, что в 2018 году удалось провести столь представительную конференцию. Еще в начале 2000-ых это было попросту невозможно. Так, по внутренним опросам среди членов ООН [63: 7] в 1995, 1997, 1999 и 2003 годах большинство стран-реципиентов выступали против обсуждения вопросов миграции на уровне ООН и стремились удержать обсуждения на региональном и двустороннем уровне. Принятие Договора, наряду с включением МОМ в состав в ООН в качестве агентства по миграции (2016), демонстрирует насколько важными стали вопросы миграции в современном мире.

В общем и целом, просматривается тренд на смещение фокуса с проблемы беженцев к переосмыслению отношения к миграции как к явлению. Если проблема беженцев была кодифицирована в международном праве еще в середине XX века, то начать многосторонний диалог о миграции с участием как стран Севера, так и стран Юга удалось только в XXI веке. За истекшие полвека миграция стала глобальным феноменом, как изменились и условия взаимодействия участников. Двусторонние договоры и договоры на уровне региональных объединений более не являются достаточными для эффективного сотрудничества в миграционной сфере. Осторожная реакция национальных

²⁵ Поскольку договор автоматически принимается всеми проголосовавшими «за» на конференции в Марракеше, отсутствие представителя фактически равно голосу против.

государств на попытку создания глобального законодательства в сфере миграции понятна. В нынешних условиях у них остается не так много сфер, находящихся под их полной юрисдикцией. Однако изменившиеся внешние условия требуют иного, мультилатерального подхода к миграции, где все участники разделяют ответственность за общее будущее. И Глобальный договор является первым, пусть и во многом символическим, шагом на этом пути. Кроме того, последние изменения в миграционном и трудовом законодательстве ЕС вкупе с подписанием Глобального договора позволяют говорить о появлении предпосылок к переходу к иному типу управления миграцией, где принадлежность мигранта к определенной категории будет не столь радикально влиять на его права (разрыв между трудовыми мигрантами и «нелегальными» трудовыми мигрантами уже существенно сокращен на уровне права), а многие типы миграции перестанут по умолчанию криминализироваться. Российским ведомствам, пытающимся контролировать миграцию, предстоит многое переосмыслить. Если Россия хочет оставаться привлекательной на рынке человеческого капитала и притягивать квалифицированных мигрантов, изменения необходимы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Global Migration Compact: Complete Text (In Russ.) Available at: <https://rus.err.ee/877566/globalnyj-dogovor-oon-o-migracii-polnyj-tekst> (дата обращения: 02.06.2019).
2. Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance. 1995. Available at: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/> (дата обращения: 02.06.2019).
3. Ghosh, B., ed. Managing Migration: Time for a New International Regime? Oxford, Oxford University Press, 2001, 272 p.
4. Krasner St. D., ed. International Regimes. Ithaca and London: Cornell University Press. 1983, 372 p.
5. Betts, A. Introduction: Global migration governance. In Betts A., ed. Global Migration Governance. Oxford, Oxford University Press. 2011, pp. 1-34.
6. Rosenau, J. Governance in the 21st Century. Global Governance, 1, 1995. Pp.13-43.
7. Keohane, R., Ostrom E. eds. Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Cooperation in Two Domains. London etc., Sage Publications. 1995. Available at: <http://sk.sagepub.com/books/local-commons-and-global-interdependence> ((дата обращения: 02.06.2019).
8. Олсон М. Логика коллективных действий: общественные товары и теория групп. Москва, Фонд экономической инициативы, 1995 165 с.
9. Глобальный форум по миграции и развитию URL: <http://www.un.org/ru/development/migration/forum.shtml> (дата обращения: 02.06.2019).
10. Группа по проблемам глобальной миграции URL: <https://www.ohchr.org/ru/issues/migration/pages/globalmigrationgroupindex.aspx> (дата обращения: 02.06.2019).
11. . Becker G. The Challenge of Immigration – A Radical Solution. L.: The Institute of Economic Affaires, 2011.
12. Cox R. W. Labour and hegemony. International Organization, 31 (1), 1977, pp.385-424.
13. Cox R.W. Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory, Millenium-Journal of International Studies, 10 (2), 1981, pp.126-155.
14. Jessop, R.D. The Future of the Capitalist State. Cambridge: Polity Press, 2002. 330 p.
15. Purcell, M. Hegemony and difference in political movements: Articulating networks of equivalence, New Political Science, 31 (3), 2009, pp.291-317.
16. Geiger, M., Pécoud A., eds., Disciplining the Transnational Mobility of People. NY, Palgrave, 2013, 259 p.
17. Schierup C.-U., Munk, R. et al., eds., Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour. Oxford, Oxford University Press, 2015, 302 p.
18. Prasad, V. The Darker Nations. New York. NY: The New Press, 2008, 384p.
19. Standing, G. The Precariat: The New Dangerous Class. Bloomsbury Academic, 2011, 198 p.
20. Kalm, S., Uhlin, A. Civil society and the governance of development. Opposing global institutions. Baignstoke: Palgrave MacMillan, 2015, 199 p.
21. Piper, N., Rother, S. Let's argue about migration: Advancing a right(s) discourse via communicative opportunities. Third World Quarterly, 33 (9), 2012, pp.1735-1750.
22. Schierup, C.-U, Alund, A., Likic-Brboric B. Migration, precarisation and democratic deficit in global governance, International Migration, 53 (3), 2015, pp. 50-63.

23. Rother, S. Angry birds of passage – migrant right networks and counter-hegemonic resistance to global migration discourses. *Globalizations*, 15 (6), 2018, pp.854-869.
24. Kozłowski, R. *Global Mobility Regimes*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2011, 282 p.
25. Kozer, K. Introduction: International Migration and Global Governance. *International Migration*, vol. 16, no. 3 (July-September), 2010 pp. 301-315.
26. Stephenson, P. Twenty year of multi-level governance: Where does it come from? What is it? Where is it going? *Journal of European Public Policy* 20 (6), 2013. Pp. 817-837.
27. Kurz, R., Lavenex S., Panizzon M., eds. *Multilayered Migration Governance: the Promise of Partnership*. London and New York, Routledge, 2011. 324 p.
28. Lacroix, T., Desille A. (eds.). *International Migrations and Local Governance: A Global Perspective*. Palgrave Macmillan, 2018. 243 p.
29. Social platform Available at: <http://www.socialplatform.org/what-we-do/decriminalising-solidarity> (accessed 09.02.2019)
30. Малахов В., Симон М. Предисловие // Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии. Материалы международной конференции. М: Издательство «Дело», 2017. С.7-20.
31. Hathaway, Foster 2014: 17-36.
32. Krunke, Baumbach 2019: 287-288
33. Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 30 October 2018). 2018. *An official website of the European Union*. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (accessed 11.10.2019).
34. European Commission - Press release: Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice. 2017. *An official website of the European Union*. 0712. URL: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm (accessed 11.10.2019).
35. Germany, Sweden call for EU-wide response to refugee crisis. 2015. *Deutsche Welle*. 08.09. URL: <https://www.dw.com/en/germany-sweden-call-for-eu-wide-response-to-refugee-crisis/a-18701366> (accessed 11.10.2019)
36. Merkel: EU 'special effort' for refugees needed. 2015. *Deutsche Welle*. 07.09. URL: <https://www.dw.com/en/merkel-eu-special-effort-for-refugees-needed/a-18698808> (accessed 11.10.2019)
37. Alexander, R., Kálnoky B. 2019. Viktor Orbán: „I don't like the politics of vengeance“. *Welt*. 02.03. URL: <https://www.welt.de/politik/ausland/article189692633/Viktor-Orban-I-don-t-like-the-politics-of-vengeance.html> (accessed 11.10.2019).
38. Fico failed. The Court in Luxembourg dismissed Slovak complaint against the quotas. Our position does not change, Prime Minister replies. 2017, *Hospodárske Noviny*. 06.09. (In Slovak) URL: <https://hnonline.sk/svet/1021769-fico-neuspel-sud-v-luxemburgu-zamietol-slovensku-zalobu-na-kvoty-nas-postoj-sa-nemeni-odkazuje-premier> (accessed 11.10.2019).
39. European Commission - Press release: Commission takes Hungary to Court for criminalising activities in support of asylum seekers and opens new infringement for non-provision of food in transit zones. 2019. *An official website of the European Union*. 25.07. URL: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4260_en.htm (accessed 11.10.2019).
40. Process starts. The EU Court will decide on the complaint against the Czech Republic and other countries on migration quotas. 2019. *Denik.cz*. 15.05. (In Czech) URL: https://www.denik.cz/ze_sвета/rizeni-zacina-soud-eu-resi-zalobu-na-cr-a-dalsi-zeme-kvuli-migracnim-kvotam-20190515.html (accessed 11.10.2019).
41. Президент Литвы: система квот беженцев не совсем эффективная. 2017. *Литовский Курьер*. 15.12. Доступ: <http://www.kurier.lt/prezident-litvy-sistema-kvot-bezhencev-ne-sovsem-effektivnaya/> (проверено 11.10.2019).

42. Кальюлайд поблагодарила президента Италии за санкции против России. 2018. *Sputnik Эстония*. 04.07. Доступ: <https://ee.sputniknews.ru/politics/20180704/11484425/kaljulajd-italii-sankcii-rossii.html> (проверено 11.10.2019).
43. Ринкевич: Латвии аукнется нежелание проявить солидарность в решении проблемы беженцев. 2015. *The Baltic Course*. 30.07. Доступ: <http://www.baltic-course.com/rus/pravo/?doc=108818> (проверено 11.10.2019).
44. Scherer S. 2018. Italy wants EU sea missions to take rescued migrants elsewhere. *Reuters*. 08.07. URL: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy/italy-wants-eu-sea-missions-to-take-rescued-migrants-elsewhere-idUSKBN1JY0HX> (accessed 11.10.2019).
45. ANSA. 2019. Migrant arrivals to Italy down 80 percent in 2018. *InfoMigrants*. 17.01. URL: <https://www.infomigrants.net/en/post/14564/migrant-arrivals-to-italy-down-80-percent-in-2018> (accessed 11.10.2019).
46. Torelli S.M. 2018. Ideology first: Italy's troubled approach to migration. *European Council on Foreign Relations*. 11.06. URL: https://www.ecfr.eu/article/commentary_ideology_first_italys_troubled_approach_to_migration (accessed 11.10.2019).
47. Camilli. A. 2018. What the Salvini decree on immigration and security provides. *Internazionale*. 24.09. (In Italian) URL: <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2018/09/24/decreto-salvini-immigrazione-e-sicurezza> (accessed 11.10.2019).
48. Правительство Италии приняло "декрет Сальвини" - новое антимиграционное законодательство. 2018. *Европейская правда*. 24.09. <https://www.euointegration.com.ua/rus/news/2018/09/24/7087298/> (проверено 11.10.2019).
49. Interview with Prime Minister Viktor Orbán on the Kossuth Radio programme "Good morning, Hungary" 2019. *Website of the Hungarian Government*. 19.05. URL: <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/interview-with-prime-minister-viktor-orban-on-the-kossuth-radio-programme-good-morning-hungary20190519> (accessed 11.10.2019).
50. 14 Staaten einig bei Verteilung von Fluechtlichtlingen // *Sueddeutsche Zeitung*, 22 Juli 2019. <https://www.sueddeutsche.de/politik/maas-seenotrettung-migration-1.4534786> (accessed 18.10.2019).
51. Riegert B. 2019. EU fails to cement agreement on migrants rescued at sea. *Deutsche Welle*. 08.10. URL: <https://www.dw.com/en/eu-fails-to-cement-agreement-on-migrants-rescued-at-sea/a-50743383> (accessed 11.10.2019).
52. Government continues to reject mandatory quotas. 2019. *Website of the Hungarian Government*. 10.10. URL: <https://www.kormany.hu/en/prime-minister-s-office/news/government-continues-to-reject-mandatory-quotas> (accessed 11.10.2019).
53. <https://www.dw.com/de/macron-will-andere-migrationspolitik-in-europa/a-50488355>
54. UNHCR Operational Portal // UNHCR URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (дата обращения: 10.10.2019).
55. Italy bars two more refugee ships from ports // *Guardian* URL: <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/16/italy-bars-two-more-refugee-ships-from-ports> (дата обращения: 10.10.2019).
56. Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент России URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425> (дата обращения: 10.10.2019).
57. Прирост населения РФ // ГКС URL: https://showdata.gks.ru/report/278934/?filter_1_0=2012-01-01+00%3A00%3A00%7C-52%2C2013-01-01+00%3A00%3A00%7C-52%2C2014-01-01+00%3A00%3A00%7C-52%2C2015-01-01+00%3A00%3A00%7C-52%2C2016-01-01+00%3A00%3A00%7C-52%2C2017-01-01+00%3A00%3A00%7C-52%2C2018-01-01+00%3A00%3A00%7C-52&filter_2_0=127937&filter_3_0=13035&rp_submit=t (дата обращения: 10.10.2019).

58. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции // UN URL: <https://www.un.org/ru/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml> (дата обращения: 10.10.2019).
59. "Договор о Евразийском экономическом союзе" (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018) // Консультант URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/c2198f2f599de08c8fcce6c1a531a2aae839e3a3/ (дата обращения: 10.10.2019).
60. ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРУДЯЩИХСЯ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ // ЕАЭС URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/spreads.pdf> (дата обращения: 10.10.2019).
61. О проекте распоряжения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте Соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза» // ЕАЭС URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01021105/clco_07032019_38 (дата обращения: 10.10.2019).
62. Постпредство РФ: Москва считает важным Договор ООН о миграции // ТАСС URL: <https://tass.ru/politika/5891385> (дата обращения: 02.06.2019).
63. Betts. The history of global migration governance. Refugee studies centre Working papers № 122, 2017