

УДК 347:314.745.3–054.72 + 316.6

А. С. Чесноков

МЕЖДУНАРОДНАЯ ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА МИГРАНТОВ: ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ И НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ

Основное внимание в статье уделяется вопросу международного правового и политического регулирования прав иммигрантов, зафиксированного в наиболее известных международных соглашениях, участниками которых являются большинство стран мира. В статье рассматриваются идеологические приоритеты, положенные в основу действующих международных договоров, касающихся статуса иммигрантов. Кроме того, автор рассматривает основные проблемы, связанные с практическим применением заложенных в соответствующие конвенции принципов и норм.

К л ю ч е в ы е с л о в а: международные соглашения, иммиграция, иммиграционная политика, политические и социальные права.

Значение регулирующих иммиграцию документов, принимаемых различными межправительственными организациями, состоит в том, что они выступают своего рода юридическими и моральными ориентирами для разработки иммиграционной политики и иммиграционного законодательства отдельными государствами и их объединениями. Иными словами, в соответствующих конвенциях и декларациях фиксируются приоритеты в сфере регулирования иммиграции, основывающиеся на безусловном соблюдении норм демократического правления и прав человека. С другой стороны, разрабатывая и принимая документы, касающиеся управления иммиграционными процессами на глобальном уровне и политического статуса иммигрантов, международные организации обобщают и анализируют актуальные иммиграционные тренды и существующие практики их политического регулирования в разных странах. Тем самым они содействуют государствам в разработке единых и эффективных политических и правовых подходов к регулированию иммиграции, учитывающих как национальные интересы принимающих государств, так и права иммигрантов. В данной статье рассматриваются только те международные документы, которые непосредственно касаются политических и гражданских прав и свобод иммигрантов либо не исключают их распространение на иммигрантов. Таким образом, за рамки анализа выведены международные договоры, касающиеся трудовых, экономических и культурных прав иммигрантов, а также документы, касающиеся борьбы с различными криминальными аспектами иммиграционных процессов.

В настоящее время на международном уровне принят целый ряд договоров, касающихся политического регулирования различных аспектов иммиграции и определения политического и социально-экономического статуса иммигрантов в принимающих странах, которые имеют как обязательный (конвенции и протоколы к ним, а также пакты), так и рекомендательный (хартии, декларации, резолюции) характер для государств мира. Некоторые докумен-

ты имеют ограниченную географическую применимость, поскольку были одобрены региональными международными организациями, и их действие распространяется только на страны, входящие в эти организации, а точнее, только на те страны, которые присоединились к соответствующим договорам.

На международном уровне принят целый ряд деклараций, конвенций и протоколов, имеющих прямое отношение к определению правового статуса иммигрантов в современном мире, а также к разработке и реализации иммиграционной политики.

Первым международным договором в сфере обеспечения политических прав человека, имеющим обязательную силу для ратифицировавших его государств, стал *Международный пакт о гражданских и политических правах*, принятый ООН в 1966 г. [1]. В пакте был конкретизирован целый ряд прав человека, о которых шла речь во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Это означает, что государства обязаны гарантировать реализацию политических прав не только своим гражданам, но также и пребывающим в этих государствах негражданам (преимущественно из числа иммигрантов).

Многие государства ратифицировали пакт с различными оговорками¹ и заявлениями², касающимися особенностей трактовки ими содержания тех или иных его статей и положений. Условно их можно разделить на два вида: во-первых, это оговорки и заявления, устанавливающие верховенство религиозных норм над светским правом³; во-вторых, оговорки и заявления, касающиеся утверждения исключительной компетенции национального права над международным в вопросах, касающихся особенностей правового положения иностранных граждан.

Оговорки и заявления первого вида были сделаны мусульманскими странами. Например, Мавритания заявила, что положения, зафиксированные в ст. 18 и 23 пакта, будут применяться в стране только в той мере, в какой они не противоречат исламскому шариату.

Оговорки второго вида были сделаны преимущественно западноевропейскими государствами. В частности, Австрия указала, что норма, содержащая

¹ Согласно п. d. ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров от 23.05.1969 г. понятие «оговорка» означает «одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству». Оговорки позволяют государствам присоединиться к тому или иному многостороннему договору, сохраняя возможность не применять те его положения, которые являются для них неприемлемыми.

² При подписании, ратификации, принятии, утверждении договора или присоединении к нему государства имеют право делать заявления, выражающие понимание ими тех или иных его положений. От оговорок заявления отличаются тем, что они просто разъясняют позицию государства и не направлены на устранение или изменение правовых последствий договора, а значит, они не имеют юридических последствий.

³ В этом отношении интересно отметить, что в *Каирской декларации о правах человека в исламе*, принятой организацией «Исламская конференция» на 19-й Исламской конференции министров иностранных дел в августе 1990 г. в Каире (Египет), в ст. 23 говорится, что «каждый имеет право участвовать прямо или косвенно в управлении делами своей страны. Он также имеет право на занятие общественных должностей в соответствии с положениями шариата».

ся в ст. 26 пакта («все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона»), не исключает практики применения разных правовых процедур по отношению к гражданам Австрии и иностранцам, проживающим в стране⁴.

По состоянию на декабрь 2013 г. 167 государств — членов ООН ратифицировали Международный пакт о гражданских и политических правах; это практически все страны Северной и Латинской Америки, Европы и Африки. Из семи стран, подписавших, но не ратифицировавших пакт, и 18 стран, вообще проигнорировавших его, большая часть расположена на Аравийском полуострове, в Южной и Восточной Азии, а также в Океании и Карибском бассейне⁵.

В 1966 г. одновременно с Международным пактом о гражданских и политических правах ООН приняла *Факультативный протокол* к указанному пакту [3]. В нем содержится подробная регламентация функций и порядка осуществления полномочий Комитета ООН по правам человека, учрежденным на основании части IV Международного пакта о гражданских и политических правах. Факультативный протокол к пакту, так же как и сам пакт, вступил в силу в 1976 г.⁶

Согласно пакту и Факультативному протоколу в задачи Комитета ООН по правам человека входит оценка регулярных докладов государств, ратифицировавших пакт, содержание которых касается прогресса этих стран в реализации на национальном уровне прав, признаваемых в пакте. Комитет выносит рекомендации странам — участникам пакта в области совершенствования реализации прав человека, рассматривает претензии в несоблюдении норм пакта, предъявляемые гражданином или правительством одного из государств — участников пакта к любому другому государству — участнику пакта, и высказывает мнения в связи со складывающейся ситуацией.

Важно отметить, что к Факультативному протоколу к пакту не присоединились восемь из десяти самых населенных стран мира, в которых в 2012 г. в совокупности проживало 4,12 из 7 млрд населения планеты: Индия, США, Индонезия, Пакистан, Нигерия, Бангладеш и Япония, а также Китай, который не ратифицировал сам пакт, а значит, не мог присоединиться и к Факультативному протоколу к нему. Только два государства, входящие в десятку самых населенных стран мира, ратифицировали и пакт, и Факультативный протокол к нему, это Россия и Бразилия.

⁴ Данные по содержанию оговорок и заявлений, сделанных различными странами при подписании/ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах см. в разделе договоров на официальном сайте ООН [2].

⁵ Страны, подписавшие, но не ратифицировавшие пакт: Китай, Союз Коморских островов, Куба, Науру, Палау, Сан-Томе и Принсипи и Сент-Люсия. Государства, не присоединившиеся к пакту: Мьянма, Малайзия, Бутан, Сингапур, Бруней-Даруссалам, Саудовская Аравия, Оман, ОАЭ, Катар, островные государства Океании (ФШМ, Республика Маршалловы острова, Кирибати, Фиджи, Тонга, Соломоновы острова, Тувалу) и островные государства Карибского бассейна (Сент-Китс и Невис, Антигуа и Барбуда).

⁶ По состоянию на декабрь 2013 г. Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах был подписан или ратифицирован 115 из 167 стран, ратифицировавших пакт (см. раздел договоров на официальном сайте ООН [2]).

В 1990 г. ООН была принята *Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей* [4]. Конвенция вступила в силу в 2003 г. после ее ратификации двадцатым по счету государством. По состоянию на декабрь 2013 г. конвенцию ратифицировали 47 и подписали (но не ратифицировали) 18 стран мира. Абсолютное большинство из этих 65 государств расположено в Латинской Америке и Африке, а также в Южной и Восточной Европе. Это свидетельствует о том, что страны, в массовом порядке экспортирующие свою рабочую силу за рубеж, рассматривают конвенцию как способ защиты своих граждан, осуществляющих трудовую деятельность по всему миру.

Пункт 1 ст. 26 и пункт 1 ст. 40 Конвенции закрепляют за трудящимися-мигрантами и членами их семей не только право принимать участие в собраниях и мероприятиях профсоюзов и любых других ассоциаций (существующих в стране приема), но и право создавать собственные ассоциации и профсоюзы в государстве работы по найму с целью защиты экономических, социальных, культурных и других интересов трудящихся.

Кроме того, в Конвенции оговаривается и объем политических прав трудящихся-мигрантов в странах приема. В частности, в п. 3 ст. 42 напрямую утверждается, что «трудящиеся-мигранты могут пользоваться политическими правами в государстве работы по найму, если это государство в осуществление своего суверенитета предоставляет им такие права». Кроме того, пп. 1 и 2 ст. 42 конвенции предусматривают возможность учреждения консультативно-совещательных структур при органах власти принимающих стран, посредством которых трудящиеся-мигранты могли бы доносить до лиц, принимающих политические решения, свои «особые нужды и чаяния» и тем самым принимали бы участие в «жизни и управлении местными общинами».

Конвенция устанавливает необходимость уделения должного внимания социальным, экономическим, культурным и другим нуждам и потребностям трудящихся-мигрантов и членов их семей со стороны принимающих государств (ст. 64). В этом отношении государствам — участникам конвенции предписывается учреждение «соответствующих служб по вопросам, касающимся международной миграции трудящихся и членов их семей, в функции которых должна входить разработка и осуществление политики, касающейся такой миграции» (ст. 65). Несмотря на то что, в соответствии со ст. 72 конвенции был создан Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей для мониторинга и контроля за соблюдением конвенции государствами, ее подписавшими, в ст. 79 подчеркивается, что за каждым государством — участником конвенции сохраняется полное и суверенное право устанавливать критерии допуска на свою территорию трудящихся-мигрантов и членов их семей. Также следует иметь в виду, что в некоторых странах процедуре получения разрешения на работу предшествует процедура получения вида на жительство.

Наконец, еще одним существенным международным документом, касающимся социально-политических прав иммигрантов и неграждан, является *Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами*

страны, в которой они проживают⁷. Декларации, принимаемые ООН, в отличие от конвенций, не являются обязательными к исполнению и представляют собой своего рода констатацию добровольного намерения мирового сообщества предпринять определенные шаги в той или иной сфере мировой политики. Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, начинается с подтверждения того факта, что сфера регулирования правового положения иностранцев в принимающих странах целиком и полностью находится в сфере компетенции соответствующих стран. Вместе с тем государства обязаны выстраивать свое законодательство в области регулирования миграции в соответствии с международным правом прав человека и принятыми на себя международными обязательствами (п. 1 ст. 2). Статья 4 требует, чтобы иностранцы не только соблюдали местные законы, но и уважали местные традиции и обычаи. За иностранцами признается право на свободное выражение своего мнения, право на мирные собрания (ст. 5), а также право вступать в профессиональные союзы и другие организации или ассоциации по своему выбору и участвовать в их деятельности (ст. 8).

Комиссия по правам человека ООН начиная с середины 1980-х гг. неоднократно подчеркивала в своих рекомендациях, что при применении международных инструментов (конвенции, протоколы и декларации) по защите прав человека не должно проводиться разделение на граждан и иностранцев [5]. Одним из направлений деятельности Комиссии по правам человека является мониторинг защиты прав мигрантов (преимущественно трудовых). Мониторинг осуществляет специальный докладчик по правам человека мигрантов⁸, который готовит для Комиссии по правам человека ООН (с 2006 г. — Совета по правам человека) ежегодный доклад, а также доклады по конкретным странам (после краткосрочных визитов).

На очередном заседании Совета по правам человека Генеральной Ассамблеи ООН, состоявшемся в 2008 г., были подтверждены приоритетные направления деятельности ООН в области содействия полной интеграции мигрантов в принимающих странах и создания в этих странах атмосферы согласия и терпимости. Было также подчеркнуто, что, несмотря на то что ООН полностью признает суверенные права органов власти каждой страны на принятие и осуществление миграционных мер и мер по охране государственных границ, все страны обязаны соблюдать взятые на себя обязательства по международному праву, в том числе в области защиты прав человека, тем более что большая их часть применяется без различия между гражданами и иностранцами⁹.

Политическое регулирование миграционных процессов во многом осуществляется посредством защиты и обеспечения гражданских и политических

⁷ Утверждена Резолюцией 40/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 1985 г.

⁸ Мандат Специального Докладчика по правам человека мигрантов был учрежден Комиссией по правам человека в 1999 г. в соответствии с Резолюцией № 1999/44.

⁹ См.: Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие / Совет по правам человека; Генеральная Ассамблея ООН. Девятая сессия. Пункт 3 повестки дня. A/HRC/9/L.14. 18 Sept. 2008.

прав иммигрантов. Политическое регулирование происходит как на глобальном, так и на макрорегиональном уровне. При этом в каждом макрорегионе существует своя собственная миграционная система, имеющая ряд особенностей, находящихся отражение как в динамике и направлениях иммиграционных трендов, так и в документах, определяющих политическую практику регулирования иммиграционных процессов.

Исходя из изложенного, представляется возможным выделить пять ключевых особенностей, характеризующих идеологические приоритеты и нормативные основы современной международной иммиграционной политики.

Во-первых, разрабатывая и принимая документы, касающиеся управления иммиграционными процессами на глобальном уровне и политического статуса иммигрантов, международные организации обобщают и анализируют актуальные иммиграционные тренды и существующие практики их политического регулирования в разных странах и тем самым содействуют государствам в разработке единых и эффективных политических и правовых подходов к регулированию иммиграции, учитывающих как национальные интересы принимающих государств, так и права иммигрантов. Вместе с тем обилие оговорок при присоединении государств к тому или иному соглашению (или его ратификации) свидетельствует о том, что проблема иммиграции в мировой политической повестке, с одной стороны, секьюритизирована, а с другой — помещена в контекст традиционно-патриархальной, а не мультикультурно-постмодернистской идеологии.

Во-вторых, наибольшее внимание к проблемам реализации и защиты, прежде всего через механизм принятия соответствующих международных договоров, гражданских и политических прав иммигрантов, уделяется в Европе, в то время как во всех остальных регионах мира, включая Северную Америку, эта тема либо вообще не поднимается, либо отражена в актуальной политической повестке крайне слабо.

В-третьих, вопросы необходимости и условий предоставления политических и гражданских прав иммигрантам, как правило, оставляются мировым сообществом и международным правом на усмотрение конкретных государств. Вместе с тем во многих международных договорах за иммигрантами закреплен широкий спектр прав, в числе которых — право иметь и высказывать свои политические убеждения, заниматься общественной работой, проводить собрания, вступать в ассоциации и профсоюзы и т. п.

В-четвертых, некоторыми международными договорами предусматривается создание различных институтов, ответственных за мониторинг соблюдения прав человека применительно к трансграничным мигрантам, либо судебных органов, осуществляющих функции правосудия, в случаях нарушения органами власти принимающих стран прав иммигрантов. Сфера компетенции таких институтов и органов обычно охватывает только культурные, социальные и экономические, но не политические права мигрантов.

В-пятых, международные соглашения в области регулирования политических прав иммигрантов опираются преимущественно на либеральные представления о правах человека и демократическом правлении, которые, в свою

очередь, являются продуктом западноевропейской интеллектуальной, социально-политической и правовой традиции. Принятые на уровне ООН документы о политическом и правовом статусе иммигрантов в принимающих государствах отражают ценности глобализма и транснационализма, мультикультурализма и космополитизма и подчеркивают равный правовой статус всех индивидов вне зависимости от гражданства.

1. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. Вступил в силу 23 марта 1976 г. после ратификации пакта 35-м по счету государством [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm> (дата обращения: 23.12.2013).

2. Официальный сайт ООН [Электронный ресурс]. URL: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en (дата обращения: 23.12.2013).

3. Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpro1.shtml (дата обращения: 23.12.2013).

4. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г. Вступила в силу в 2003 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/russian/document/convents/migrant.htm> (дата обращения: 23.12.2013).

5. The International Convention on Migrant Workers and its Committee. Fact Sheet No. 24 (Rev.1). Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. United Nations. N. Y. ; Geneva, 2005. P. 12.

Рукопись поступила в редакцию 7 ноября 2013 г.