

**О.В. ДУБРОВИНА**

*доктор политических наук, профессор,  
профессор кафедры политологии и  
политического управления РАНХиГС  
при Президенте Российской Федерации,  
Россия, г. Москва*

**О.Ю. ДУБРОВИНА**

*кандидат политических наук, доцент,  
координатор Национального союза  
политологов России,  
Россия, г. Москва*

**И.В. ЛИВАНОВА**

*кандидат политических наук, доцент  
кафедры мировой экономики,  
международных отношений и права  
Новосибирского государственного университета  
экономики и управления «НИНХ»,  
Россия, г. Новосибирск*

## **МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ**

*Данная статья посвящена исследованию миграционных процессов, происходящих в мире. Цель статьи – показать необходимость правового и политического регулирования миграции.*

*Регулирование миграции происходит в правовой, политической и экономической плоскостях. Большую роль в данном вопросе играет ООН и МОМ. В статье проанализированы основные международные документы по защите прав мигрантов, а также рассмотрены миграционные волны, охватившие мир в настоящее время, показаны основные причины миграции, представлены основные тенденции, характеризующие миграционные процессы, проанализированы российские документы, регулирующие миграционные процессы.*

**Ключевые слова:** *миграция, миграционные процессы, ООН, МОМ, регулируемая миграция, тенденции развития миграции.*

Исследование процессов миграции, которые в настоящее время выступают постоянно действующим геополитическим фактором, является весьма актуальной задачей и требует проведения анализа политических и правовых институтов, их регулирующих.

На международном уровне важное институциональное положение занимает ООН и Международная организация по миграции (МОМ), созданная в 1951 г.

По мнению МОМ миграцию необходимо регулировать на всех уровнях – международном, региональном и государственном, и именно такой подход принесет пользу и мигрантам, и обществу, в котором они адаптируются, даст возможность сотрудничать с правительственными, межправительственными и неправительственными организациями.

Стратегически деятельность МОМ направлена на людей, нуждающихся в международной миграционной помощи, которая оказывается через предоставление различных надежных и эффективных услуг. По мнению МОМ необходимо управлять миграцией и соблюдать права мигрантов. Механизм управления может включать в себя сбор информации, исследование данной проблемы, разработку и реализацию программ, связанных с миграцией, изучение лучших практик, обмен опытом и др. [14].

На уровне ООН в разное время были приняты документы, носящие универсальный характер, целью которых является защита прав человека [24; 1; 15; 16; 5; 6; 10; 11; 12; 13].

Что касается проблемы защиты прав мигрантов, то здесь важно выделить следующие документы: «Повестку дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г.» [37], «Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах» 2016 г. [30], «Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции» [31]. Данным документам предшествовали «Декларация по вопросу о международной миграции и развитии» 2013 г. [32] и «Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают» 1985 г. [33].

Что послужило причиной принятия данных документов? Главная причина – возрастание численности мигрантов в мире.

Данную тенденцию можно проследить на примере Европы, которую захлестнуло несколько миграционных волн.

**Первая волна** мигрантов приходится на 60-70-ые годы XX в. и связана с крушением колониальной системы. Многие жители бывших колоний хлынули в Европу, уходя от гражданских войн, разрухи, голода и нищеты. Самыми крупными метрополиями были Великобритания, Франция, Италия и Нидерланды, именно эти страны и приняли первый поток беженцев и мигрантов.

**Вторая волна** связана с внутриконтинентальной миграцией, начавшейся в 80-е гг. XX в., когда жители южноевропейских государств стали переселяться в страны Западной Европы. Причины – низкий уровень жизни населения.

**Третья волна** мигрантов приходится на 90-ые г. XX века и связана с распадом «мировой системы социализма» и Советского Союза. Причины – привлекательность западного образа жизни, поиск хорошо оплачиваемой работы. Западная Европа приняла мигрантов с распростертыми объятьями, т.к. нуждалась в высококвалифицированных специалистах и рабочей силе.

По оценке Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), «в 1970-е гг. в Европу прибывало примерно по 30 тыс. беженцев и мигрантов в год, в начале 1980-х гг. – по 100 тыс., в 1986 г. их было уже 200 тыс., а в 1989 г. – 317 тыс. В 1992 г. на континенте было зарегистрировано около 700 тыс. мигрантов, что стало максимальным показателем для послевоенной Европы» [3].

**Четвертая волна** миграции в Европе приходится на конец 90-х – начало 2000 годов и связана с военными действиями НАТО в Югославии (Косовский конфликт), гражданскими войнами в Афганистане и Ираке и ближневосточными вооруженными конфликтами. И, если в 2000 г. в Европе насчитывалось более 25 млн беженцев [3], то в 2010 г. их численность уже составляла 33 млн человек [4].

**Пятая волна** миграции приходится на десятилетия XXI века и связана с «Арабской весной», когда по арабскому миру прокатились вооруженные мятежи, восстания, антиправительственные протесты (1).

И, если в 2000 г. в мире было 173 млн мигрантов, в 2010 г. – 221 млн, то в 2020 г. их насчитывалось уже 281 млн человек [17].

**Шестая волна** была вызвана украинским кризисом и конфликтом. В марте 2022 года, по данным ООН около 5 млн украинских беженцев покинули территорию Украины, из них примерно 112 тысяч человек являются гражданами третьих стран [36].

Каковы основные **причины миграции**? К ним можно отнести: войны, безработицу, голод, нищету и другие экономические причины, преследование по различным причинам и др.

Какие основные **тенденции** прослеживаются в процессах миграции? Их несколько.

1. По данным ООН в 2020 году более 75% мигрантов были выходцами из стран с низким и средним уровнем жизни населения [17].

2. Мигранты в основном направляются в развитые страны. Так, в 2020 г. они составляли 15% от численности населения в развитых странах и только 2% они составляют от численности стран со средним уровнем доходов [17]. Таким образом, 75% причин вынужденной миграции приходится на экономические причины.

3. Страны, в которые в основном, стремятся мигранты, это США, где проживает 51 млн мигрантов (18% от общего числа мигрантов в мире), Россия (16,5 млн мигрантов) [34], Германия (16 млн), Саудовская Аравия (13 млн), Великобритания (9 миллионов) и др. [17].

4. Следует отметить и такую тенденцию, характерную для Европы и Африки, мигранты в пятидесяти процентах случаев, остаются в пределах регионов своего проживания. А вот мигранты из Азии проживают, как правило, за пределами своих регионов и стремятся, в основном в Северную Америку [17].

Когда мы говорим о миграции, мы должны понимать, что миграция связана с «перемещением больших групп людей», которое затрагивает много аспектов: политических, экономических, религиозных, социальных, языковых, культурных, географических и т.д. Необходимо оценивать всесторонние возможности принимающих стран, предвидеть последствия миграции, определять возможные сроки миграции и т.д.

Важно понимать, что миграция имеет не только региональный, но и глобальный характер, и значит требуются глобальные подходы и решения для урегулирования этой проблемы. Глобальность связана с тем, что процесс массового перемещения людей затрагивает государства, из которых уезжают люди, государства, куда прибывают беженцы и мигранты, перемещение затрагивает соседние страны, страны транзита и т.д., и здесь важную роль может сыграть сотрудничество, в том числе между странами происхождения миграции, государствами назначения и транзита.

Существуют значимые связи между миграцией и развитием. Миграция влияет и на общество, и на государства. Важно, чтобы она не превращалась в хаос, а для этого необходимо ею управлять. В этом случае она положительно повлияет и на развитие стран исхода, и стран, принимающих мигрантов.

Именно об управляемой миграции и сказано в следующих документах ООН и МОМ.

В «Повестке дня в области устойчивого развития» [21] в 16 цели (ЦУР) там, где говорится о миграции, особое внимание уделяется необходимости сокращения распространения всех форм насилия. В документе рассмотрены пути уменьшения насилия: прекращение и недопущение вооруженных конфликтов и войн, решение всех международных и внутригосударственных споров мирным путем, путем переговоров, выборов, достижения консенсуса, уступок и т.д. Второй путь – восстановление разрушенных войной или конфликтом территорий и возвращение населения к мирной жизни. Третий путь – борьба с бедностью, голодом, нищетой, экономическое развитие территорий, улучшение жизни населения. Необходимо разорвать замкнутый круг, когда нищета приводит к вооруженному конфликту, а война

к бедности населения, что заставляет большие массы перемещаться с одной территории на другую, уезжать в более благополучные страны.

В *Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах 2016 г.* проанализированы причины миграции: экономические проблемы, вооруженные конфликты, нищета, голод, терроризм, стихийные бедствия и др. В документе рассмотрены возможные отрицательные последствия миграции: лишение крова, когда люди вынуждены жить в палатках, в лагерях для беженцев; отсутствие работы, усиление нищеты, насилия, торговля людьми, эксплуатация, которой подвергаются люди, находящиеся в уязвимом положении.

В Декларации указывается на то, что мировые и региональные проблемы создает «вынужденная нерегулируемая миграция», а, если ее упорядочить, то миграция может сыграть положительную роль в достижении целей устойчивого развития [35].

В *Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (ГДМ) (2)*, были прописаны и утверждены принципы защиты прав мигрантов – «принцип недопустимости регрессии и принцип недискриминации» [2], а также поставлена задача – «ликвидировать все формы дискриминации, включая расизм, ксенофобию и нетерпимость, в отношении мигрантов и членов их семей» [2].

В Договоре был представлен механизм обеспечения безопасной, упорядоченной и легальной миграции: сбор и анализ информации о проблемах, связанных с миграцией; принятие необходимых решений, выработка миграционной политики; обеспечение мигрантов необходимыми документами; предоставление мигрантам работы, места жительства, социальных и медицинских услуг; розыск мигрантов, пропавших без вести; противодействие незаконной миграции; искоренение торговли людьми. Этот механизм должен способствовать развитию безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

Для уменьшения отрицательного отношения к мигрантам, ООН вместе с МОМ создали платформу «Я – мигрант». Эта платформа, по мнению организаций, должна помочь мигрантам интегрироваться в новое для них общество [14].

В 2020 году МОМ выступила с инициативой о необходимости разработки единой терминологии при описании проблем миграции.

Эти актуальные вопросы активно обсуждались в январе 2021 года на Глобальном форуме по миграции и развитию, состоявшемся в Объединенных Арабских Эмиратах. Форум стал площадкой для проведения международной дискуссии по вопросам миграции, партнерами мероприятия выступили ЮНИСЕФ, МОМ и профильные программы ООН.

На основе данных международных документов государства разрабатывают свою миграционную политику, нацеленную на содействие упорядоченной и безопасной миграции.

**Национальное регулирование миграционных процессов** зависит от целей, которые государство стремится достигнуть, используя миграционные потоки. В настоящее время сформировались и реализуются на практике следующие модели государственной миграционной политики: политика изоляции; политика сегрегации; политика селекции; политика ассимиляции; политика интеграции и политика мультикультурализма.

**Российская Федерация** придерживается политики интеграции, что подтверждают документы, регулирующие миграционные процессы в стране [7; 23; 25; 26; 27; 28; 29; 22; 9; 18; 19].

Основным документом в данной сфере является «Концепция государственной миграционной политики России на 2019-2025 гг.» [8]. В ней представлены цели, задачи, принципы, направления и механизм осуществления миграционной политики.

**Основная цель** – при осуществлении миграционной политики обеспечить безопасность государства.

Что касается **принципов**, то важно выделить следующие: учет регионального, религиозного, национального и культурного многообразия страны; распределение предметов ведения между федеральными и региональными органами власти в сфере миграции и координация их деятельности [8].

Как было показано выше, в РФ насчитывается порядка 16,5 млн мигрантов, и, безусловно, вопрос регулирования миграции имеет большое значение для страны и народа в ней проживающего. Учитывая, что сама Россия является многонациональной, многоконфессиональной и много региональной страной, одной из целей ее миграционной политики является формирование такой социальной атмосферы, которая позволит решить экономические проблемы страны, и даст возможность развиваться ее регионам. Как известно, 3/4 населения России проживает в ее европейской части, до Урала, хотя само это пространство занимает только 1/3 часть государства. Поэтому важной задачей миграционной политики является расселение прибывающих в страну мигрантов в регионы, расположенные за Уралом. Такая политика способствует пространственному и демографическому развитию России, «создает условия для снижения диспропорции в размещении населения в России» [8].

Кроме того, т.к. мигранты, прибывающие в РФ, имеют разное вероисповедание, их расселение по регионам России осуществляется с учетом данного фактора. Так, например, людям, исповедующим ислам, предлагаются для проживания регионы с преимущественно мусульманским населением, что дает им возможность легче адаптироваться в стране проживания, а также поддерживать межнациональное и межрелигиозное согласие и мир в российском обществе.

Большое внимание в миграционной политике России уделяется повышению качества жизни ее населения, поэтому при расселении мигрантов по территории страны важное значение имеет защита национального рынка труда, а значит обращается внимание на такой важный фактор, как профессия и образование, которые имеют мигранты. Учет данных факторов дает возможность направлять мигрантов в те регионы страны, которые нуждаются в тех или иных специалистах, а также в людях, владеющих определенными рабочими профессиями (строители, фермеры, высококвалифицированные токари, слесари и т.д.) [8].

«С целью защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода, в миграционной политике большое внимание уделено добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом» [8]. Что касается других мигрантов, то речь идет только о тех лицах, «которые способны успешно интегрироваться в российское общество» [8]. В России запрещено создавать этнические анклав, и пространственные сегрегации.

Для реализации Концепции была создана специальная рабочая группа, а также разработаны методические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» [20].

**Выводы:** рост миграции на современном этапе привел к необходимости политической и правовой институционализации и регулированию данных процессов на всех уровнях – мировом, региональном и государственном. Инициатором и организатором регулирования миграции в мире выступила ООН и МОМ.

Для регулирования миграционных процессов был принят целый ряд международных документов, которые стали основой для деятельности государств в данной сфере.

Политическая и правовая институционализация процессов миграции позволила упорядочить и, по возможности, обезопасить данные процессы, создать систему регулирования миграции в виде триады, на вершине которой находится ООН и документы, принятые Организацией в данной сфере, а в основании лежат региональные и государственные структуры и документы, регулирующие процессы миграции в Европе, Азии, Африке, Латинской Америке и в государствах, расположенных в данных регионах мира.

Российская Федерация, придерживаясь политики интеграции в сфере миграции, приняла целый ряд документов, регулирующих процессы миграции, определила цели, задачи, принципы и направления государственной миграционной политики, распределила полномочия и предметы ведения

в данной сфере между разными уровнями власти, стремясь к главной цели – обеспечить безопасность страны и народа в ней проживающего.

### **ПРИМЕЧАНИЯ:**

(1) Произошли революции в Тунисе, в Египте и в Йемене; гражданские войны в Ливии (привела к смене власти), в Йемене и в Сирии (продолжаются); гражданское восстание в Бахрейне, массовые протесты в Алжире, в Ираке, в Иордании, в Марокко и в Омане; и менее значительные протесты в Кувейте, Ливане, Мавритании, Саудовской Аравии, Судане, Джибути и Западной Сахаре.

(2) Принят на межправительственной конференции по миграции в Марокко 10 декабря 2018 г.

### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:**

1. Всеобщая декларация прав человека 1948 г.
2. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (ГДМ) // <https://www.ohchr.org/ru/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>.
3. Данные Международной организации по миграции (МОМ) // <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2259836>.
4. Данные Организации по экономическому сотрудничеству и развитию, ОЭСР // <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2259836>.
5. Декларация об укреплении международной безопасности 1970 г.
6. Европейская конвенция по правам человека 1950 г.
7. Конституция Российской Федерации.
8. Концепции государственной миграционной политики России на 2019-2025 годы. п. 14 // <http://kremlin.ru/events/president/news/58986>.
9. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы, утвержденная Указом Президента России от 31 октября 2018 г. № 622.
10. Конвенция о статусе беженцев 1950 г.
11. Конвенция Международной организации труда № 97 о правах мигрантов 1949 г.
12. Конвенция Международной организации труда № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.
13. Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1970.
14. Международная организация по миграции: Миссия // <https://www.iom.int/mission>.
15. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.



16. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.

17. Основными странами экспортерами иммигрантов (легальных и нелегальных) были в этот период Сирия, Афганистан, Ливии и Ирак, Эритрея, Судан, Южный Судан, ДР Конго, Сомали, Мавритания, Марокко, Тунис, Алжир, Мали, Нигерия, Камерун, Габон // Основные показатели международной миграции на 2020 год // [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/imr2020\\_10\\_key\\_messages\\_ru\\_1.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/imr2020_10_key_messages_ru_1.pdf).

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 октября 2017 г. № 1312 «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций».

20. Приказ Федерального агентства по делам национальностей от 17.11.2020 № 142.

21. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. // <https://www.un.org/ru/chronicle/article/22046>.

22. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666.

23. Трудовой кодекс Российской Федерации.

24. Устав ООН 1945 г.

25. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

26. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

27. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

28. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

29. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

30. <https://refugeesmigrants.un.org/ru/declaration>.

31. <https://www.ohchr.org/ru/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>.

32. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/migrationdevelop.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/migrationdevelop.shtml).

33. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/decl\\_nationality.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/decl_nationality.shtml).

34. <https://migrantvisa.ru/russia/migraciya/statistika/4>.

35. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/283/52/PDF/N1628352.pdf?OpenElement>.

36. <https://news.un.org/ru/story/2022/04/1422242>.

37. <https://www.un.org/ru/chronicle/article/22046>.

**O.V. DUBROVINA**

*Doctor of Political Sciences, Full Professor,  
Professor of the Political Science and Political Management Department,  
Russian Presidential Academy of National Economy  
and Public Administration, RANEPA,  
Moscow, Russia*

**O.Y. DUBROVINA**

*Ph.D. in Political Sciences, Associate Professor,  
coordinator of the National Union of Political  
Scientists of Russia, Moscow, Russia*

**I.V. LIVANOVA**

*Ph.D. in Political Sciences, Associate Professor,  
Department of World Economy, International Relations and Law,  
Novosibirsk State University of Economics  
and Management, Novosibirsk, Russia*

## **MIGRATION PROCESSES: POLITICAL AND LEGAL REGULATION**

*The article is devoted to the study of migration processes taking place in the world. The purpose of the article is to show the need for legal and political regulation of migration processes.*

*Migration is regulated in the legal, political and economic fields. The United Nations and The International Organization for Migration play an important role in this matter. The article analyzes the main international documents on the protection of the rights of migrants, and also considers the migration waves that have swept the world at the present time, shows the main reasons for migration, presents the main trends characterizing migration processes, and analyzes Russian documents regulating migration processes.*

**Key words:** *migration, migration processes, UN, IOM, regulated migration, migration development trends.*