

## Гуманитарная помощь мигрантам вне зависимости от их статуса – на пути к внекатегориальному подходу

**Томас Линде**

Томас Линде является Специальным представителем по вопросам миграции в Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.

### **Краткое содержание**

*Гуманитарные организации, занимающиеся вопросом миграции, уже давно определяют приоритетные категории мигрантов в соответствии с положениями права и задачами, стоящими перед соответствующей организацией, то есть уделяют основное внимание тем, кто бежит от вооруженного конфликта, насилия и преследования. Отказываясь от этой традиции, XXX Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца рекомендовала, чтобы в отношении гуманитарных аспектов миграции Движение использовало внекатегориальный подход, вне зависимости от статуса мигрантов, чье положение вызывает озабоченность. В настоящей статье обсуждается переход к такому подходу и описывается, каким образом он реализуется в миграционной политике Международной Федерации Красного Креста и Красного Полумесяца.*

• • • • •

Поворотной точкой для Движения Красного Креста и Красного Полумесяца стал 2007 г., так как именно в этом году высшее руководство Движения, включая XXX Международную конференцию Красного Креста и Красного Полумесяца, впервые признало, что в будущем миграция (в широком смысле этого термина) станет одной из основных проблем, имеющих стратегическое значение. Более того, в разработанных в том же году рекомендациях отмечалось, что в решении гуманитарных аспектов миграции Красный Крест и Красный Полумесяц должен принять инклюзивный подход, который бы не зависел от статуса мигрантов, чье положение вызывает озабоченность. Таким образом, нужды и уязвимые стороны мигрантов должны иметь приоритетное значение по сравнению с той правовой (или любой иной) категорией, к которой принадлежат такие мигранты.

Подобный внекатегориальный подход требует отказа от давно устоявшейся традиции. В соответствии с международным правом и особенностями собственного мандата гуманитарные организации уже давно привыкли выделять определенные категории вынужденных переселенцев как приоритетные. Таким образом, они обычно рассматривали тех, кто бежал от вооруженного конфликта, ситуации насилия или преследования, как категорию, нуждающуюся в их особой заботе. «Экономические» и иные мигранты, подпадавшие под не имеющие конкретного определения международно-правовые режимы, включались скорее в общую категорию нуждающихся в гуманитарной помощи.

В результате прозвучавшего в 2007 г. призыва подвергнуть переосмыслению стратегию в данном направлении, Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца разработала общие принципы своей политики, определив стратегические рамки гуманитарных аспектов миграции. Они указывают, как избежать категоризации и сконцентрировать усилия на гуманитарных аспектах проблемы более инклюзивным образом.

В частности, эта политика основана на дескриптивном понятии миграции, которое позволяет последовательно концентрировать усилия непосредственно на гуманитарных проблемах, а не на типологии мигрантов. Более того, она недвусмысленно обращена к тем, кто работает непосредственно с населением, поскольку именно они являются главными действующими лицами в этом процессе, преобразовывая гуманитарные императивы в действия, а не к государственным и окологосударственным структурам, которые действуют в соответствии с необходимостью выполнять и гарантировать выполнение правовых предписаний и норм и следовать разделению мигрантов на категории.

## **Традиционный подход к разделению мигрантов на категории**

В настоящее время с точки зрения политиков и населения миграция часто воспринимается лишь как сложная проблема в плане организации и регулирования (а также предотвращения) «демографического давления» и «миграционных

потоков». Такое восприятие поддерживается распространенным представлением о том, что «иностранец представляет собой угрозу», и все больше отвлекает внимание от гуманитарных аспектов миграции.

С другой стороны, деятельность гуманитарных организаций традиционно подчеркивает то тяжелое положение, в которое попадают сорвавшиеся с насиженных мест люди, чье переселение было вызвано вооруженным конфликтом, ситуацией насилия и преследованием.

Развитие международного права беженцев и усилия Верховного комиссара ООН по делам беженцев — это Управление имеет мандат на охрану такого права — сыграли исключительную роль в усилении и совершенствовании международной защиты в отношении особой категории лиц, лишившихся родины. Принятие в 1951 г. Конвенции о статусе беженцев, а также в 1967 г. Протокола и ряда региональных конвенций по беженцам<sup>1</sup> позволило обозначить четко ограниченные категории беженцев, которые как отдельно взятые лица имеют право на особую защиту и особую гуманитарную помощь. Соответственно, были установлены и специальные процедуры, прежде всего на уровне отдельных государств, для определения, в индивидуальном порядке, статуса каждого отдельного заявителя<sup>2</sup>.

При этом международное право беженцев также отражает стремление государств сузить категорию лиц, имеющих право на защиту и поддержку. Побочным эффектом такого стремления стало распространившееся мнение, согласно которому мигранты, чье перемещение было вызвано давлением социально-экономических обстоятельств и ограничений, или те, кто меняет место жительства исключительно по собственной воле, заслуживают внимания гуманитарных организаций лишь во вторую очередь (если они вообще его заслуживают). Считалось, что эти люди, часто называемые «экономическими беженцами» или «экономическими мигрантами», имели возможность выбора, что позволяло им избежать излишнего стресса и страданий. Они сменили место жительства и образ жизни, но это не признавалось источником их особой социальной незащищенности, требующей изменений в стратегии предоставления гуманитарной помощи. В случае если подобные мигранты сталкивались с трудностями, считалось, что оказание им гуманитарной помощи находится в сфере общей социальной и гуманитарной ответственности государства и не должно вызвать особой озабоченности на международном уровне.

1 В частности, Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ) по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г., а также Карфагенская декларация о беженцах 1984 г. (не имеет обязательной силы).

2 Понятие «беженцы *prima facie*», то есть временный статус беженца, предоставляемый отдельному лицу или группе лиц без определения их индивидуального статуса, как это неявно следует из более широкого определения беженцев в Конвенции ОАЕ, и как это также предусмотрено в положениях национального законодательства и административных нормативных актах многих стран, со всей очевидностью относится исключительно к ситуациям, когда происходит внезапное и резкое перемещение больших масс населения через государственные границы, обычно в связи с вооруженным конфликтом и (или) распространением насильственных действий.

Одним из факторов, повлиявших на расширение и глобализацию подхода, явилось возникновение в 1990-х гг. более объемного понятия «вынужденной миграции». Помимо беженцев, подпадающих под определение, содержащееся в Конвенции 1951 г., это понятие включает и всех тех, «кто покинул места проживания в результате стихийного или экологического бедствия, аварии, вызвавшей химическое или ядерное заражение, голода или строительных проектов»<sup>3</sup>. Тем не менее это понятие все еще исключает мигрантов, которые перебираются в другие места в поисках более благоприятных социально-экономических возможностей, несмотря на многочисленные свидетельства того, что такие люди часто сталкиваются с трудностями и враждебным к себе отношением. Таким образом, понятие «вынужденной миграции» все еще не вбирает в себя всю полноту реальности гуманитарного аспекта миграции.

Узкий подход, при котором усилия сосредоточены лишь на конкретной группе мигрантов, нашел свое отражение и в истории Движения Красного Креста и Красного Полумесяца. На протяжении всего XX столетия термины «мигрант» и «миграция» не встречаются в официальных документах Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца. Вместо этого в документах конференций фигурировали более конкретные категории — как в контексте предоставления гуманитарной защиты в рамках международного гуманитарного права, так и в более широком контексте оказания гуманитарной помощи. Используемая тогда терминология впечатляет: «Военнопленные, депортированные и эвакуированные лица, а также беженцы» (1921 г.), «Лица без гражданства, беженцы, спасающиеся бегством от военных действий, жертвы войны» (1948 г.), «Беженцы, репатрианты и перемещенные лица» (1981 г.), «Беженцы, лица, ищущие убежища, и перемещенные лица» (1986 г.), «Беженцы и перемещенные внутри страны лица» (1995 и 1999 гг.)<sup>4</sup>.

Складывается впечатление, что в прошлом высшее руководство Красного Креста и Красного Полумесяца занимало принципиальную позицию, в соответствии с которой лица, покинувшие места своего постоянного проживания в связи с конфликтом, ситуацией насилия или преследованием, имеют особое стратегически важное значение для гуманитарных действий. Впрочем, подобная точка зрения вполне логично соответствует кровавой истории XX столетия с его двумя мировыми войнами и бесконечными конфликтами времен холодной войны. Общее внимание гуманитарных организаций и существовавшие оперативные приоритеты по существу заставляли

3 См.: Forced Migration Online, *What is forced migration?* Материал можно найти на сайте: <http://www.forcedmigration/whatisfm.htm> (последнее посещение — 29 сентября 2009 г.).

4 См.: 10th International Conference, March 1921, Geneva: Resolution 15; 27th International Conference, August 1948, Stockholm: Resolution 31; 24th International Conference, November 1981, Manila: Resolution 21; 25th International Conference, October 1986, Geneva: Resolution 17; 26th International Conference, December 1995, Geneva: Resolution 4; 27th International Conference, November 1999, Plan of Action, Goal 2.3.

уделять основное внимание тем миграционным процессам, которые были связаны с конфликтом, ситуацией насилия и преследованием.

Безусловно, это отнюдь не означает, что национальные общества систематически игнорировали мигрантов, не подпадавших под указанные категории. Принимая во внимание разнообразие свидетельств, содержащихся в архивах ныне существующих 186 национальных обществ, сегодня чрезвычайно трудно получить полное представление о том, что делалось в прошлом. Тем не менее имеются ранние примеры помощи, которая оказывалась мигрантам всех категорий, например предоставлялись медицинские услуги иммигрантам, ожидавшим переселения, помощь в интеграции в общественную жизнь послевоенным репатриантам, базовые медицинские услуги обездоленным сельским мигрантам. Углубленные исследования, прежде всего в архивах стран, принимавших иммиграционные потоки, позволяют даже обнаружить свидетельства первых шагов, которые национальные общества делали в определении стратегии своей работы с мигрантами.

И все же невозможно найти факты, относящиеся к периоду, предшествовавшему последнему десятилетию XX века, которые бы свидетельствовали о признании глобальным Движением Красного Креста и Красного Полумесяца миграции как явления, требующего всеобщего внимания и имеющего определяющее стратегическое значение.

## **2007 год — поворотный момент: миграция признана всеобщей проблемой**

Лишь в середине 1990-х гг. стало проявляться более широкое осознание этой проблемы. Наиболее ранним примером такого осознания является решение Генеральной Ассамблеи Международной Федерации в 1995 г. В нем, в частности, отмечается, что «ряд принимающих государств вводят меры ограничительного порядка, причем некоторым из них присущи расизм, ксенофобия и дискриминация». Также в документе содержится обращение «к национальным обществам, с тем чтобы они рассмотрели возможность действий, направленных на помощь мигрантам [...]», а также возможность приглашения мигрантов «принять участие в таких действиях», и подчеркивается необходимость сотрудничества с правительствами и специализированными международными организациями<sup>5</sup>. С этого момента мигранты и миграция начинают постепенно упоминаться на руководящем уровне Движения, хотя это происходит редко и как бы вскользь<sup>6</sup>.

5 См.: 10th session of the General Assembly of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 1995, Decision 12: 'Red Cross and Red Crescent Work with Migrants'.

6 См., например: 27th International Conference, Geneva, 1999, Reference Document (Goal 1.1: Protection of victims of armed conflict through respect of International Humanitarian Law; Goal 3.1: Strategic partnership to improve the lives of vulnerable people); Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Geneva, November 2001, Resolution 4: 'Movement Action in favour

Реальные перемены стратегического характера, направленные на выработку нового понимания миграции как объекта действительно всеобщей заботы гуманитарного сектора пришли снизу: одной из характерных черт Движения Красного Креста и Красного Полумесяца как сети организаций, действующих в интересах населения, является возникновение гуманитарной озабоченности на местах. Новому подходу требуется время, чтобы он был признан наверху, в высоких руководящих сферах. Таким образом, вопрос миграции как вопрос, вызывающий серьезную гуманитарную озабоченность, глубоко обсуждался, прежде всего, на уровне региональных конференций Красного Креста и Красного Полумесяца. Их стараниями призыв к всеобщим гуманитарным действиям привлек к себе всеобщее внимание (Берлин и Манила — 2002 г., Сантьяго де Чили — 2003 г., Афины, Стамбул и Гуаякиль — 2007 г.)<sup>7</sup>.

Как весьма дипломатично указывал Совет делегатов Движения в 2007 г.,

«...информация, получаемая от различных составляющих частей Движения, показывает, что официально принимаемые решения не всегда достаточно ясно говорят Движению, что необходимо делать для облегчения тяжелого положения лиц, нуждающихся в помощи и защите на путях миграции»<sup>8</sup>.

Затем, в ноябре 2007 г., Генеральная Ассамблея Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца отреагировала принятием решения разработать глобальную политику в области миграции населения<sup>9</sup>, в котором содержалось предложение учесть в политике Федерации опыт и знания, накопленные Международным Комитетом Красного Креста. Таким образом, была объявлена новая, всеобъемлющая и долгосрочная цель.

Возможно, еще большее значение с точки зрения официального признания проблемы как представляющей масштабную гуманитарную задачу имела Декларация «*Вместе во имя гуманности*», принятая затем на XXX Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца<sup>10</sup>.

of Refugees and Internally Displaced Persons»; Council of Delegates, Geneva, August 2003: 'Tolerance, Non-discrimination, Respect for Diversity', Document prepared by the International Committee of the Red Cross and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

7 См.: 6th European Regional Conference of the Red Cross and Red Crescent, Berlin, April 2002; 6th Asia and Pacific Regional Conference of the Red Cross and Red Crescent, Manila, November 2002; XVII Inter-American Conference of the Red Cross, Santiago de Chile, April 2003; 10th Mediterranean Conference, Athens, March 2007; 7th European Regional Conference of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Istanbul, May 2007; XVIII Inter-American Conference, Guayaquil, Ecuador, June 2007.

8 См.: Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Geneva, November 2007, Background Paper: 'International Migration', p. 1.

9 См.: 16th Session of the General Assembly, Geneva, Switzerland, 20 — 22 November 2007, Decision 12: 'Migration'.

10 См.: 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, November 2007, Resolution 1: 'Declaration: Together for Humanity'. Материал можно найти на сайте: <http://www.ifrc.o#/Docs/pubs/events/intconf07/adopted/declaration-en.pdf> (последнее посещение — 29 сентября 2009 г.).

Один из четырех разделов Декларации посвящен исключительно проблеме «гуманитарной озабоченности, вызываемой международной миграцией населения».

Наряду с 186 национальными обществами делегатами Международных конференций являются представители 194 государств — участников Женевских конвенций. В этой связи вызывает удивление, насколько кардинально в Декларации признаны масштабы проблемы:

«Особую озабоченность вызывает то, что мигранты, вне зависимости от их статуса, могут существовать вне общепринятых рамок системы здравоохранения, общественных и законодательных институтов, а также по самым разным причинам не иметь доступа к процедурам, которые гарантировали бы соблюдение их основополагающих прав»<sup>11</sup>.

После этого, на основании прозвучавшего признания, Конференция призывает к укреплению «международного сотрудничества на всех уровнях для решения вопросов, связанных с международной миграцией населения, вызывающих гуманитарную озабоченность». Обозначив конкретные вызывающие озабоченность области, документ подчеркивает «ту роль, которую должно играть Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца» и в заключение, в частности, обращает внимание на роль Национальных обществ «в предоставлении гуманитарной помощи незащищенным мигрантам вне зависимости от правового статуса последних»<sup>12</sup>.

Таким образом, XXX Международная Конференция сформулировала всеобъемлющую концепцию миграции населения, включающую все категории мигрантов, и обозначила эту проблему как серьезную задачу, стоящую перед гуманитарным сообществом. Подход, акцентирующий внимание на удовлетворении потребностей мигрантов «вне зависимости от их (правового) статуса»<sup>13</sup>, исключает любые ограничения в предоставлении гуманитарной помощи и защиты отдельным категориям мигрантов.

## На пути к внекатегориальному гуманитарному подходу

Когда речь идет о формулировании глобальной политики Красного Креста и Красного Полумесяца в области миграции, последствия внекатегориального подхода, предусмотренного Международной конференцией в 2007 г., представляются действительно далеко идущими. Нам предстоит преодолеть значительные преграды и трудности.

11 Там же.

12 Там же.

13 Там же.

«Составление программ на основе прав» — метод, используемый многими гуманитарными организациями в последние годы, справедливо подчеркивает то обстоятельство, что степень, в какой человек может пользоваться своими правами (или в какой ему в этом может быть отказано), является одним из факторов, определяющих степень его незащищенности. Однако этот же метод побудил многих гуманитарных работников учитывать прежде всего категории права, а не рассматривать проблему в ее целостности.

При этом даже сторонникам традиционного «подхода на основе нужд» трудно избежать выделения определенных категорий получателей помощи и соответствующего планирования программ, независимо от того, выделяются такие категории на основе правового статуса или же какого-либо иного единственного отличительного признака. Собственно говоря, составление специальных программ порой оказывается жизненно важным фактором для некоторых основных категорий, таких как дети.

Как уже указывалось ранее, в прошлом гуманитарная деятельность в основном концентрировалась именно на особых категориях, прежде всего на беженцах и лицах, ищущих убежища, а не на миграции (в широком смысле слова) как источнике гуманитарной озабоченности. Указанная традиция отражается и сегодня в программной деятельности многих национальных обществ. Расширение сферы внимания при сохранении специальных экспертных знаний и умений, накопленных в течение многих десятилетий, требует серьезных изменений в разработке стратегии и использовании имеющихся структур и ресурсов.

Например, совершенно естественно, что национальное общество, которое прибегает к содействию государства при проведении программ по поддержке лиц, ищущих убежища, и беженцев, неохотно соглашается расширить свою деятельность, чтобы предоставлять дополнительную помощь мигрантам, которые считаются нерегулярными. Конкретные знания и опыт, приобретенные в течение многих лет работы с лицами, ищущими убежища, и беженцами, не всегда можно с легкостью перенести на работу с нерегулярными мигрантами. Также могут возникать трудности с получением дополнительного финансирования на оказание помощи нерегулярным мигрантам. Более того, во многих странах подобные программы помощи могут быть расценены как нарушение, что поставит под угрозу государственное финансирование помощи, предоставляемой тем группам, которые государство считает легитимными, а именно лицам, ищущим убежища, и беженцам.

По сути дела, существует распространенное и вполне законное опасение, что расширенный гуманитарный подход к проблеме миграции, предполагающий, что нерегулярные и регулярные мигранты в равной мере имеют право на элементарную гуманитарную помощь и защиту строго на основе концепции человеческих нужд и степени незащищенности, нанесет вред особому покровительству, которому подлежат лица, ищущие убежища, и беженцы. Однако вместе с тем нам известно, и решения XXX Международной конференции не оставляют в этом сомнений, что гуманитарные аспекты миграции выходят далеко за те пределы, в рамках которых

Движение традиционно работало с вынужденными переселенцами, вызывавшими особую озабоченность.

Кроме того, самая суть гуманитарных действий заключается в том, что мы не ждем, когда будут сформулированы четкие дефиниции и определены надлежащие процедуры для выяснения того, кто вызывает озабоченность, а кто нет. Наоборот, люди, занимающиеся гуманитарной деятельностью, должны постоянно пересматривать сферы приложения своих сил, чтобы давать адекватный ответ на весь комплекс сложных социальных проблем по мере их возникновения. Вне сомнения, миграция является типичным примером такого сложного явления, находящегося в процессе развития: не существует юридически обязательного и международно-признанного определения миграции. Используемая ныне терминология носит диффузный характер и зачастую политически пристрастна<sup>14</sup>. Кроме того статус мигрантов и сама ситуация, складывающаяся на всем пути их следования, могут меняться. Тем не менее мы знаем, что гуманитарные потребности и незащищенность, присущие этому явлению, весьма настоятельно требуют переосмысления стратегии.

Конечно, легких рецептов того, как следует сформулировать новый подход, не существует, и обсуждение вопроса должно продолжаться. Тем не менее политика в области миграции, разработанная при помощи Фокус-группы по вопросам миграции МФККиКП, которая была создана в рамках выполнения решений Генеральной Ассамблеи (2007 г.), показывает, в каком направлении мы должны двигаться<sup>15</sup>. Два наиболее существенных положения этого документа разбираются в двух следующих разделах статьи.

## Кого считать мигрантом? Дескриптивный открытый подход к проблеме

В гуманитарной работе есть важное исходное допущение — получатели помощи всегда обладают рядом качеств, которые в своей совокупности определяют их потребности в помощи и защите. Формирование особых категорий на основе какого-либо одного критерия или признака, возможно, и помогает в решении теоретических задач, однако приносит мало пользы в ситуациях, когда приходится находить адекватный ответ на действительные нужды людей

14 Например, кто именно является «незаконным», или «нерегулярным», мигрантом? Во многих ситуациях, особенно в тех регионах, где границы устанавливались произвольно, перерезая этнические и исторически сложившиеся образования, провести различие невозможно. И даже там, где существуют правовые инструменты для проведения такого различия, они могут вступать в противоречие с остальными положениями права: если акт пересечения границы где бы то ни было за пределами официальных пунктов пересечения границы является преступным деянием, то что можно сказать о мигрантах, которые пересекают границы именно таким образом, однако действуя в рамках ограничений, которые дают им возможность претендовать на предоставление защиты в рамках международного права беженцев?

15 См.: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Policy on Migration, May 2009. Доступно по адресу: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/who/policies/migration-policy-en.pdf> (последнее посещение — 29 сентября 2009 г.). Руководящий орган Федерации одобрил указанный документ 3 мая 2009 г. и предложил приступить к реализации политики, не дожидаясь ее окончательного одобрения со стороны Генеральной Ассамблеи в ноябре 2009 г.

со всеми их культурно-политическими особенностями. Классификации, такие как «беженец», «мигрант» и пр., являются абстракциями, которые не отражают всей сложности реальной обстановки.

По этой же причине типология мигрантов, устанавливаемая в рамках права, также не отвечает требованиям гуманитарной реальности. В ней могут отражаться качества, соотносимые с конкретными правами<sup>16</sup>, однако другие их особенности (происхождение, состояние здоровья, гендер, возраст, мотивация и многие другие) не менее важны и должны также приниматься во внимание.

При этом общее понимание рассматриваемого нами предмета абсолютно необходимо, с тем чтобы мы могли выстраивать свою работу в рамках единой политики, которая является продуманной, то есть целенаправленной и конкретной. Возможно, шагом вперед станет не такой подход, который определяет принадлежность мигрантов к той или иной категории на основе четких критериев для выяснения, кого включать, а кого нет, а такой, при котором скорее мигрантов обозначают как лиц, принадлежащих к «группе людей, вызывающих озабоченность», с частично совпадающими общими чертами, при том что они не обязательно должны обладать какой-либо единой общей чертой<sup>17</sup>.

Например, совершенно очевидно, что мигрант является таковым не только в связи с имеющимися у него гуманитарными потребностями и незащищенностью: многие мигранты не нуждаются ни в какой помощи. И наоборот, не всякое незащищенное лицо, которое нуждается в помощи, обязательно является мигрантом. И все же гуманитарные потребности и незащищенность — это «фамильное сходство», которое довольно часто характеризует мигрантов. Еще один пример: мигрант это не обязательно человек, который меняет место жительства, равно как и человек, меняющий место жительства, — не обязательно мигрант. Тем не менее миграционное передвижение действительно часто присутствует в жизни мигрантов, хотя это необязательно, например, в отношении второго поколения мигрантов. Наконец, мигранты, чье переселение является абсолютно добровольным, встречаются довольно редко, и в большинстве случаев давление обстоятельств и ограничений, которые побуждают их к миграции, весьма значительно. С другой стороны, миграцию все-таки нельзя определять как исключительно вынужденное переселение. Таким образом, «фамильное сходство» в данном случае будет заключаться в том, что миграция обычно является — однако лишь в определенной и ограниченной степени — целенаправленным и планируемым действием.

16 В самом деле, во многих ситуациях (хотя и не во всех) соображения права являются важным решающим фактором при определении некоего набора потребностей мигрантов, их уязвимости, возможностей и перспектив с точки зрения осуществления тех или иных конкретных прав или отказа в доступе к подобным правам. Таким образом, во многих ситуациях, включая миграцию, эти права заслуживают особого упоминания, поскольку обеспечивают гуманитарную деятельность инструментарием для проведения оперативной деятельности, а также аргументацией для процесса адвокации (см.: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Policy on Migration*, section 4: 'Recognizing the Rights of Migrants', примечание 15 выше).

17 С философской точки зрения — это концепция «фамильной схожести», которую Людвиг Витгенштейн использовал, споря с учением о категориях Аристотеля.

Итак, используя скользящую шкалу множественных «мягких критериев», мы приходим к такому описанию явления, которое позволяет непосредственно оценить, какая требуется гуманитарная помощь. При этом нет необходимости принимать предварительное, четкое и искусственное решение относительно того, какие объекты включаются в список получателей, а какие нет.

Применение «мягких критериев» не мешает нам проводить различие между миграцией и другими видами передвижения населения. Например, политика Федерации проводит четкое различие между миграцией и перемещением населения как двух отдельных, хотя и взаимосвязанных «совокупностей явлений, вызывающих озабоченность»<sup>18</sup>. С одной стороны, миграция обычно происходит на индивидуальной основе или в рамках небольших групп и характеризуется комплексом сложных мотиваций. Гнет обстоятельств, с одной стороны, и, с другой — влияние факторов притяжения, которые приводят к миграции, действуют в течение определенного периода времени. С другой стороны, перемещение населения, как с пересечением границ (например, массовое передвижение/наплыв беженцев), так и в пределах одного государства (например в результате стихийных бедствий или вооруженного конфликта), обычно является более массовым, незапланированным и непреднамеренным действием, возникшим в ответ на внезапное наступление кризиса. Перемещаемые лица видят в передвижении временное решение своих проблем, при этом они намерены вернуться назад как только позволят обстоятельства<sup>19</sup>.

18 См.: «Политика в области миграции Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца» (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Policy on Migration*), ст. 9.1: «Ситуации перемещения населения часто связаны с миграцией населения», так как «перемещаемые лица могут быть не в состоянии вернуться домой или продолжать оставаться там, где они искали убежище. Таким образом, они могут встать на путь миграции, чтобы вернуться к нормальным условиям жизни в другом месте», примечание 15 выше.

19 Более систематизированное представление скользящей шкалы множественных критериев для разграничения явления миграции и перемещения населения можно представить следующим образом:

	МИГРАЦИЯ		ПЕРЕМЕЩЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ
(1) <i>Объект</i>	Отдельное лицо или небольшая группа лиц	←.....→	Большие массы людей, группы населения
(2) <i>Причина</i>	Медленно действующее давление или притяжение	←.....→	Внезапность воздействия
(3) <i>Передвижение</i>	Медленное и продолжительное	←.....→	Быстрое, с ускорением
(4) <i>Преднамеренность</i>	Преднамеренное действие	←.....→	Спровоцированное бегство
(5) <i>Намерение / временной горизонт</i>	Долговременное намерение	←.....→	Временное перемещение
(6 и т. д.)	(Дополнительные критерии скользящей шкалы)		

С оперативной точки зрения отличия очевидны, однако нельзя сказать, что они четкие и ясные: миграция обычно требует подхода с точки зрения социальной защиты и включает возможность индивидуального выбора, различные точки зрения и ограничения; помимо этого, принимая во внимание гуманитарный принцип нейтральности, миграции не следует ни противодействовать, ни содействовать. Перемещение населения обычно предполагает операции по предоставлению гуманитарной помощи, «ухода и обслуживания» в сочетании с попытками найти долговременное решение проблемы для всей массы людей, одним из основных предпочтений которых зачастую является возвращение домой. В принципе перемещения населения следует предупреждать.

В общем и целом, для того чтобы непосредственно и обобщенно отразить гуманитарную озабоченность, возникающую в связи со сложным и универсальным явлением миграции, лучше всего использовать дескриптивный подход, в основе которого лежит скорее «совокупность всех вызывающих озабоченность явлений», нежели выделение четких «категорий». Поэтому для определения политики Федерации в области миграции был выбран именно такой подход. Во введении к документу, где дается описание широкого спектра трудностей, с которыми могут столкнуться мигранты, делается следующий вывод:

«Чтобы в полной мере отразить явления, вызывающие гуманитарную озабоченность [...] приводимая здесь характеристика мигрантов носит намеренно широкий характер: мигранты — это лица, которые покидают свое привычное место жительства или спасают жизнь бегством, направляясь на новое место жительства, обычно за границу, в поисках более благоприятных возможностей, более безопасной жизни и перспектив лучшего будущего. Миграция может быть вольной или невольной, однако в большинстве случаев она предполагает комбинацию выборов и ограничений. Таким образом, среди всех прочих, в рамках настоящего подхода рассматриваются трудовые мигранты, мигранты без гражданства и мигранты, которые с точки зрения государственной власти считаются нерегулярными. Сюда также включаются беженцы и лица, стремящиеся получить убежище, несмотря на то, что они составляют особую категорию в рамках международного права»<sup>20</sup>.

В центре внимания сотрудники, работающие с местным населением – первичные работники гуманитарного сектора

Сложность задачи заключается не только в выборе концептуального подхода к миграции. Очень многое будет зависеть от того, кто именно будет

20 См.: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Policy on Migration*, Introduction, р. 3, примечание 15 выше.

переводить положения выбранного подхода на язык гуманитарных действий. Ведь в конце концов именно на этом уровне, независимо от статуса мигрантов, и будет предоставляться помощь.

Вопрос о том, кому будет адресована политика в рамках национального общества, весьма деликатный: национальные общества играют важную вспомогательную роль, оказывая поддержку гуманитарным действиям государственных властей. Следовательно, местные органы власти могут истолковывать это таким образом, что при оказании помощи мигрантам национальные общества должны всемерно содействовать реализации законодательства, в том числе соблюдать разделение мигрантов по категориям, как это предусмотрено правом.

Однако это было бы неверной интерпретацией вспомогательной роли национальных обществ. Предварительным условием выполнения национальными обществами указанной роли является признание и уважение принципов Красного Креста и Красного Полумесяца со стороны государственных органов власти, принципов, которые отличны от тех, что лежат в основе действий государства. Сохранение такого различия абсолютно необходимо, чтобы дать Национальным обществам возможность непосредственной и беспристрастной работы с мигрантами для решения гуманитарных аспектов миграции. Именно поэтому так важно понять, какой конкретной аудитории в первую очередь адресована политика Федерации по вопросам миграции.

Безусловно, гуманитарные программы должны отвечать нуждам получателей помощи и проявлять к ним уважение. Программы следует составлять с учетом непосредственных отношений с бенефициариями и прочими работающими на местах заинтересованными сторонами. Чрезвычайно важное значение имеет тесная связь национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца с населением. Именно здесь гуманитарные императивы претворяются в действия и именно из этого источника гуманитарная деятельность Красного Креста и Красного Полумесяца черпает свою силу. Национальное общество, которое утратило связь с населением, становится «чужим в собственном сообществе», его взаимоотношения с коллегами теряют свою эффективность и оно перестает должным образом реагировать на нужды населения.

Поэтому политика Федерации в области миграции нацелена на тех, чьи действия определяются и подкрепляются этим документом, а именно на сотрудников национального общества, работающих непосредственно с населением. Политика Федерации в области миграции должна решительным образом отличаться от подхода государственных чиновников, которые призваны выполнять и гарантировать выполнение правовых предписаний и норм, рассматривающих мигрантов в зависимости от того, к какой категории они принадлежат. Сотрудники национальных обществ на местах должны действовать прежде всего в соответствии с принципом нейтральности и беспристрастности. Хотя их деятельность, как и деятельность всех других людей, должна совершаться в рамках соответствующей правовой базы, их

первоочередной задачей является не столько содействие выполнению законодательства и обеспечение гарантий его выполнения, сколько предоставление помощи и защиты уязвимым и нуждающимся слоям населения.

Указанное отличие еще раз подтвердила XXX Международная конференция, подчеркнув особую роль национальных обществ в предоставлении гуманитарной помощи незащищенным мигрантам «независимо от (правового) статуса последних». Существуют такие контексты и такие ситуации, в которых само положение государственного чиновника ограничивает его возможности по оказанию помощи людям, без проведения между ними различий.<sup>21</sup> Именно здесь и необходимо вступать в дело Красному Кресту и Красному Полумесяцу, чтобы выполнять свою особую гуманитарную миссию!

Вот почему политика Федерации в области миграции адресуется прежде всего работникам Красного Креста и Красного Полумесяца. Именно благодаря их деятельности Движение сможет и далее уделять «первоочередное внимание мигрантам, чье выживание, человеческое достоинство, а также физическое и психическое здоровье подвергаются непосредственной угрозе»<sup>22</sup>. Только благодаря их работе можно будет интегрировать усилия, объединяя «непосредственную помощь с предоставлением мигрантам юридических консультаций, направлением их в соответствующие организации и проведением различных форм адвокации»<sup>23</sup>. Только на их уровне можно будет реализовывать и поддерживать «связи, которые существуют внутри сообществ», и превращать их в составную часть общей деятельности национальных обществ, способствуя включению и интеграции мигрантов в общественную жизнь»<sup>24</sup>.

## Заключение

Итак, общее поступательное движение, намеченное Международной Федерацией в связи с разработкой нового подхода к гуманитарным аспектам миграции, состоит в следующем:

1. Прежде всего, при рассмотрении объекта гуманитарных действий в области миграции нам необходимо воздерживаться от включения мигрантов в ту или иную категорию (или их исключения из соответствующей категории). Вместо этого мы должны группировать объекты с точки зрения

21 Все чаще государственные чиновники считаются обязанными препятствовать оказанию помощи определенным категориям мигрантов и даже блокировать ее. Это происходит там, где правительства сосредотачивают все больше внимания исключительно на проблеме снижения миграции, в том числе при помощи правовых и административных мер, направленных на сокращение всякой помощи нерегулярным мигрантам до минимума и даже просто объявляя ее вне закона.

22 См.: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Policy on Migration*, section 1: 'Focusing on the Needs and Vulnerabilities of Migrants', примечание 15 выше.

23 Там же, section 5: "Linking Assistance, Protection and Humanitarian Advocacy".

24 Там же, section 7: "Working Along the Migratory Trails".

гуманитарных нужд, которые могут испытывать мигранты, характеризуя последних как членов «сообщества, которое вызывает озабоченность»<sup>25</sup>.

2. Во-вторых, нам нужно систематически совершенствовать рекомендации на уровне гуманитарных работников на местах — там, где гуманитарный императив переводится на язык практических действий, а не на государственном уровне, где требуется соблюдать и проводить в жизнь правовые предписания, нормы и принципы разделения мигрантов на категории.

Таким образом, направление движения вперед вполне ясно. Как уже отмечалось, государства — участники XXX Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца одобрили такое направление движения, неявно признав различие между сферой ответственности правительства, со всеми присущими ему ограничениями в обеспечении средствами к существованию мигрантов, которые, возможно, «находятся вне общепринятых рамок системы здравоохранения, общественных и законодательных институтов», и сферой ответственности гуманитарного сектора, который способен предоставлять «незащищенным мигрантам гуманитарную помощь вне зависимости от их правового статуса»<sup>26</sup>.

Тем не менее действительная реальность выглядит несколько сложнее. Как уже пояснялось выше, во многих регионах наблюдается такая тенденция: правительство препятствует предоставлению помощи определенным категориям мигрантов, и даже целиком блокирует ее, практически ограничивая доступ «к тем возможностям, которые гарантируют уважение основополагающих прав [мигрантов]»<sup>27</sup>.

Таким образом, Движение, и особенно национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, сталкиваются со значительными трудностями в смысле получения от правительства необходимого доступа ко всем категориям мигрантов для предоставления им гуманитарной помощи, доступа, который позволит добровольцам и сотрудникам на местах совершенствовать свою работу и со всей уверенностью в своих силах воплощать внекатегориальный и истинно гуманитарный подход к проблеме миграции, в то время как их лидеры будут обеспечивать им всю необходимую поддержку, в соответствии с решениями высших руководящих органов Движения.

25 Таким образом, общие принципы, провозглашаемые в рамках Политики Международной Федерации, формулируются с точки зрения действий, а не с точки зрения типологии: «1. Концентрация на нуждах и незащищенности мигрантов. 2. Включение проблемы мигрантов в программную деятельность гуманитарных организаций. 3. Оказание содействия устремлениям мигрантов. 4. Признание прав мигрантов. 5. Увязывание помощи и защиты с гуманитарной адвокацией в пользу мигрантов. 6. Создание партнерств в интересах мигрантов, 7. Работа на путях следования мигрантов, 8. Оказание помощи мигрантам, возвращающимся на родину. 9. Гуманитарная помощь при перемещении населения. 10. Снижение тяжести проблем миграции для тех сообществ, откуда прибывают мигранты».

26 См.: 30th International Conference, 'Declaration: Together for Humanity', примечание 10 выше.

27 Там же.

