

УДК 341.1: 342.722

DOI: <http://dx.doi.org/10.18524/2411-2054.2019.34.169550>

К. В. Мануїлова, доцент
Національний університет «Одеська юридична академія»
Кафедра міжнародного та європейського права
Фонтанська дорога, 23, Одеса, 65009, Україна

ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ МІГРАЦІЇ

В статті розглянуто систему міжнародних організацій (міжурядових та неурядових), діяльність яких спрямована на регулювання процесів міжнародної міграції. Зазначено, що зростання в сучасних умовах масштабів міжнародної міграції, численні негативні наслідки, які становлять загрозу національній безпеці і країн-донорів, і країн-реципієнтів, викликали тенденцію до посилення державного та міжнародного регулювання міграційних процесів, підвищення ролі міграційної політики.

Ключові слова: міграція, міграційні процеси, міжнародні міжурядові організації, міжнародні неурядові організації, захист прав мігрантів.

Постановка проблеми. На сучасному етапі важливим кроком для подальшого розвитку суспільства та міжнародних відносин стала діяльність міжнародних організацій, предметна сфера компетенції яких пов'язана з міграційними процесами. Система цих міжнародних організацій поступово розширюється та поглиблюється в напрямку їхньої спеціалізації. З іншого боку, у зв'язку зі змінами, які відбуваються в нашому суспільстві, спостерігається тенденція щодо потрапляння питань захисту прав мігрантів в предмет занепокоєння й приватного сектору: поряд з міжурядовими організаціями з'являються також неурядові організації, які розглядають питання, пов'язані з міграцією.

Мета цієї статті – надати уявлення про систему міжнародних інституцій, які задіяні в регулюванні міжнародних міграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Інституційна система міжнародних відносин в будь-якій сфері характеризується розгалуженістю організацій як з точки зору їхньої просторової діяльності (з цього критерію виділяють організації, сфера діяльності яких є глобальною чи регіональною), так й з точки зору обсягу їх компетенції (організації універсальної (загальної) компетенції, спеціалізовані організації). Крім того, особливістю сучасного етапу міжнародних відносин є те, що питання раніше ставали предметом турботи міжнародної спільноти на міждержавному рівні (тобто якими піклувалися уряди різних держав), сьогодні все частіше потрапляють в сферу приватних ініціатив, які оформлюються у вигляді міжнародних неурядових організацій.

Організація Об'єднаних Націй є головною інституцією щодо питань міграції. Як універсальна організація загальної компетенції, ООН задіяна в міжнародно-правовому регулюванні міграції як під час діяльності своїх головних органів, так і різних установ, фондів, програм, що відносяться до системи ООН. ООН є майданчиком для обговорення різних аспектів міжнародно-правового регулювання міграції, ініціатором проведення конференцій і вироблення норм міжнародного права, які стосуються міграції населення.

Зокрема, Генеральна Асамблея ООН тримає в центрі уваги проблеми розвитку, права мігрантів, трудову міграцію, біженців, торгівлю людьми і незаконне ввезення мігрантів, направляючи роботу двох своїх комітетів: Третього комітету (з питань міжнародної міграції, прав людини і гуманітарних питань) і Другого комітету (з питань міжнародної міграції та розвитку). В рамках комітетів готуються проекти резолюцій, які після обговорення і голосування приймаються на засіданнях ГА ООН. Разом з тим, слід погодитися з К. В. Кісельовою, що діяльність цих комітетів дозволяє постійно

приділяти належну увагу цій темі, однак формальний характер методів їх роботи перешкоджає поглибленому розгляду практичних кроків в цьому напрямку [1, с. 96-120].

У 1949 році на сесії Генеральна Асамблея ООН (спеціальна резолюція № 319 (IV) «Біженці й апатриди») постановила затвердити з 1 січня 1951 року *Управління верховного комісара у справах біженців (УВКБ)* – організації системи ООН, що займається наданням допомоги біженцям. На наступній сесії Генеральної Асамблеї 14 грудня 1950 року був затверджений статут УВКБ ООН (спеціальна резолюція № 428 (V)). Цю дату також іноді вважають датою утворення Управління.

Штаб-квартира УВКБ знаходиться в Женеві, також є представництва в багатьох столицях і конфліктних точках по всьому світу. Очолює Управління Верховний комісар ООН у справах біженців. За 50 років існування Управління надало допомогу не менше 50 млн чоловік в 116 країнах світу.

Важливим актором в системі ООН, що впливає на регулювання міграції, є *Міжнародна організація праці (МОТ)*. По ініціативі МОТ було прийнято низку конвенцій, які зобов'язали держави-учасниці дотримуватися принципу недискримінації між громадянами і мігрантами в області трудових відносин. В Статуті МОТ визначена система контролю за дотриманням державами-учасниками положень, зафіксованих в її конвенціях. Ця система передбачає регулярні доповіді держав-учасниць, а також спеціальні контрольні процедури, що засновані на розгляді цих доповідей і скарг.

Спеціалізованою міжнародною організацією, діяльність якої присвячена виключно питанням міграції, є *Міжнародна організація з міграції (МОМ)*. Ця міжнародна міжурядова організація була заснована під час конференції у м. Брюсселі 5 грудня 1951 року. Відповідно до Статуту МОМ, метою організації є координація міжнародної міграційної політики з боку держав та міжнародних організацій, створення форуму для обговорення актуальних питань у сфері міграції, а також надання державам технічної та консультативної допомоги задля реалізації конкретних проектів у міграційній сфері.

Відповідно до статутних завдань та Стратегії МОМ, основними напрямками діяльності Організації є покращення управління міграцією та забезпечення належного захисту прав мігрантів, сприяння економічному та соціальному розвитку держав, заохочення та подальший розвиток міжнародного діалогу з питань міграції, а також навчання та надання підтримки державам у розробці національних програм у сфері боротьби з торгівлею людьми, особливо жінками і дітьми, відповідно до норм міжнародного права. Крім того, МОМ забезпечує впорядкування та гуманізацію заходів з регулювання міграції, координує співробітництво країн-членів у цій галузі, надає технічну та гуманітарну допомогу державам і мігрантам, зокрема біженцям та внутрішнім переселенцям.

З метою заохочення міждержавного співробітництва для забезпечення реалізації позитивного суспільного розвитку міграції та зменшення її можливого негативного впливу МОМ також проводиться активний діалог шляхом підтримки численних консультативних процесів по всьому світу, зокрема, Глобального форуму з питань міграції та розвитку. Про результати цих заходів держави-члени регулярно інформуються під час заходів, які відбуваються в рамках Генеральної Асамблеї ООН [2, с. 267].

На регіональному рівні найбільш цікавою, на наш погляд, організацією, яка досить ефективно проводить політику регулювання міграційних процесів, є *Рада Європи*. Організація створена в 1949 році зі штаб-квартирою в Страсбурзі (Франція). Її цілі декларуються як суто гуманітарні. З 1989 року її членами стали більшість країн Центральної та Східної Європи.

Рада Європи стала форумом для розгляду таких соціальних проблем, як нетерпимість, біженці, особи, які шукають притулку, проблем вимушеного переселення та багато інших міграційних проблем.

Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод, прийнята в рамках цієї організації 1 листопада 1950 р., містить ряд положень, що стосуються проблем переселення мігрантів, пересування осіб між державами і всередині них, а також прав

іноземних громадян, що проживають в країні. Зокрема, ст. 3 забороняє індивідуальну або колективну висилку осіб з території держави, громадянином якої вони є, а також позбавляти особи права на в'їзд в країну, громадянином якої вона є. У п. 1 ст. 2 закріплюється право на свободу пересування і вибору місця проживання. Це стосується територій кожного з європейських держав-учасників. Крім того, в ст. 2 встановлюється право кожного залишати країну, включаючи свою власну, якщо ці права не підпадають під певні обмеження.

Механізми правового регулювання міграцій також були створені в одному з найбільш успішних регіональних інтеграційних об'єднань в *Європейському Союзі (ЄС)*. Незважаючи на деякі розбіжності та національні особливості, міграційна політика країн Європейського Союзу характеризується в даний час наступними принципами: по-перше, це проведенням політики по обмеженню в'їзду в країну низько кваліфікованої робочої сили, по-друге, боротьбою з нелегальною міграцією, по-третє, проведенням політики рееміграції. Для забезпечення системи безпеки внутрішніх меж Європейського Союзу, як це передбачено Шенгенською угодою, створено Європол та шенгенську інформаційну систему, однією з умов у системі безпеки також є уніфікація національних правових норм країн Співтовариства у відношенні іноземців, які знаходяться на їх території. Розглянута проблема була предметом серйозних дискусій в рамках Європейського Союзу, а ухвалення рішення по ним відбувалося в контексті Шенгенської, а пізніше і Маастрихтської угоди.

Поряд з міжнародними міжурядовими організаціями, все більше значення набуває діяльність міжнародних неурядових організацій.

Ключову роль в допомозі щодо переміщення населення відіграє *Міжнародний Комітет Червоного Хреста*, заснований в Женеві в 1863 р. і офіційно визнаний в Женевських конвенціях і Міжнародними конференціями Червоного Хреста. Комітет – незалежна гуманітарна організація з особливим статусом та є однією із складових частин Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця. МКЧХ не є міжурядовою організацією в юридичному сенсі. Однак визнання його в найважливіших міжнародних договорах, таких, як Женевські конвенції, визначає його міжнародний статус і мандат, забезпечує привілеї та імунітети, які можна порівняти з такими, що надаються міжнародним міжурядовим організаціям.

Першочерговою метою створення МКЧХ було надання захисту та допомоги постраждалим під час збройних конфліктів та внутрішніх заворушень. Ще під час та після завершення Першої світової війни МКЧХ займався поверненням військовополонених на батьківщину.

Враховуючи події в Сирії та на Сході України, неодноразово проводились міжнародні конференції вищого рівня МКЧХ щодо координації зусиль з врегулювання міграційних потоків, знаходження шляхів вирішення міграційної кризи та реагування на вразливість людей, які стали мігрантами. Останнім часом, збільшилась кількість таких зустрічей, з'явилося чітке розуміння гострої необхідності співпраці. Як зазначив Голова МКЧХ Пітер Маурер: «...Навіть якщо я представляю рух поза ООН, у нас багато спільних позицій з ООН. З цієї точки зору для мене це також можливість підтримати нашу взаємодію і подумати над майбутньою співпрацею між Рухом Червоного Хреста і Червоного Півмісяця та ООН... міграційна проблема торкнулась більшості держав-сусідів країн, які знаходяться в конфліктній ситуації... Я дещо здивований, що досі не бачив глобальної стурбованості щодо цієї проблеми. Кризові ситуації знаходяться на порядку денному ООН, і це тема, яка турбує МКЧХ...» [3].

Досить відомою міжнародною неурядовою організацією є *Amnesty International*, що заснована в 1961 році британським юристом. Метою своєї діяльності ця організація визначає: «...проводити дослідження і вживати дії, спрямовані на попередження та припинення порушень прав на фізичну і психологічну недоторканність, на свободу совісті та самовираження, на свободу від дискримінації в контексті своєї роботи по просуванню прав людини» [4]. Amnesty International працює по семи головним напрямкам:

права жінок, права дітей, викоринення тортур і скасування смертної кари, права біженців, права в'язнів совісті, захист людської гідності. Крім того, одним з найважливіших своїх завдань організація вважає за необхідне покінчити з незаконними вбивствами в умовах збройних конфліктів і захищати права біженців, мігрантів та шукачів притулку. Робота Amnesty International націлена не тільки на уряди, але і на неурядові організації та приватних осіб (недержавних суб'єктів).

Для досягнення перерахованих цілей Amnesty International виробила ряд методів, що дозволяють досягнути широкого розповсюдження інформації та мобілізувати громадську думку. Однією зі своїх найсильніших сторін організація вважає публікацію неупереджених, достовірних доповідей. Збір матеріалів для доповідей здійснюється за допомогою бесід з потерпілими і посадовими особами, спостереження на судових процесах, роботи з правозахисниками на місцях і відстеження повідомлень ЗМІ [4].

Оскільки в міграційних процесах, подекуди вимушено, приймають участь діти, які не зі своєї волі покидають країну свого проживання разом з батьками, важливо враховувати необхідність захисту та забезпечення їх прав, зважаючи на особливу їх вразливість. Однією з міжнародних організацій, що має на меті захист прав дитини, особливо в таких випадках є – *Save the Children*.

Цілями цієї організації є: поліпшення системи освіти, економічних можливостей, охорони здоров'я, захист дітей від насильства та стихійних лих, а також інша діяльність з охорони і захисту прав дітей. У зв'язку з частішим випадком нелегальної міграції, суб'єктами якої вимушено стають діти, організація поширює свою діяльність і на допомогу дітям, які опинились в таких умовах. Враховуючи, ситуацію, що склалась в країнах Азії та Африки, коли права дітей зовсім не дотримуються, а діти стають заручниками ситуації, які вимушені тікати з країни разом зі своїми батьками, інколи, навіть без мінімальних засобів для існування, організація *Save the Children* надає первинну допомогу таким сім'ям та сприяє в наданні їм відповідного статусу [5].

Міжнародний комітет спасіння (The International Rescue Committee) – одна з провідних неконфесійних міжнародних неурядових організацій допомоги та розвитку, яка заснована у 1933 р. в США та провадить свою діяльність більш ніж в 40 країнах світу. Основними напрямками діяльності організації є: надання надзвичайної допомоги, постконфліктний розвиток і послуги з переселення; захист прав людини, а також захист вигнаних з батьківщини або постраждалих від збройних конфліктів і гноблення. Ще з самого початку свого заснування, організація надавала допомогу та підтримку біженцям з конфліктних територій, які рятувались від гноблення та диктатури (під час війни Північного В'єтнаму, за часів диктатури Ф. Кастро на Кубі, афганським біженцям, які шукали порятунку в Пакистані, та всім іншим особам, які в певний період часу перебували в конфліктній ситуації та тікали з цієї території). Для біженців, які отримали притулок в Сполучених Штатах, переселенські бюро IRC по всій країні надають широкий спектр послуг, спрямованих на надання допомоги новоприбулим в розміщенні, орієнтації і придбанні навичок, щоб стати самодостатніми [6].

В своїй заяві, опублікованій на офіційному сайті організації, помічник директора з політики IRC Мелані Уорд, заявила: «...Сьогоднішні документи (пропозиції ЄС по врегулюванню міграції) справедливо визнають, що міграція є «новою нормою», і є частиною кризи глобального переселення. Європа має активізувати та надати безпечні та правові шляхи для біженців – стати надійною програмою розселення з амбіційними щорічними зобов'язаннями в поєднанні з сильними інтеграційними заходами. Тільки тоді, ми дійсно можемо говорити про те, що Європа є частиною «глобального рішення» кризи» [7].

Після закінчення стихійних лих і конфліктів IRC допомагає в налагодженні життя і розселення біженців в колишніх місцях проживання. Вони також займаються розселенням і адаптацією біженців в США [8].

У 1971 р. в Парижі була заснована незалежна асоціація французьких лікарів «*Лікари без кордонів*», яка згодом перетворилася на міжнародний гуманітарний рух.

На теперішній час організація поширює свою діяльність більш ніж на 80 країн світу [9]. Завдяки цій організації проблема надання незалежної гуманітарної допомоги стала одним з головних пріоритетів міжнародної політики наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. Організація працює в напрямках надання допомоги потерпілим внаслідок природних і техногенних катастроф, так само, як і жертвам збройних конфліктів, без дискримінації та незалежно від їхньої расової приналежності, віросповідання та політичних переконань [10]. Зокрема, на пострадянському просторі з моменту початку військових дій у Чечні в 1994 році Організація надавала медичну, гуманітарну та психологічну допомогу постраждалому населенню на території республіки, а також десяткам тисяч біженців в сусідніх Дагестані та Інгусетії.

Для підвищення ефективності своєї діяльності та запобігання втручання державних структур в свою роботу, «Лікарі без кордонів» принципово зберігають дистанцію у своїх відносинах з урядами різних країн і дотримуються нейтралітету. З цієї ж причини Організація намагається забезпечити незалежне фінансування своєї діяльності. З посиленням міграційної кризи та збільшенням кількості нелегальних мігрантів у Середземному морі, Лікарі без кордонів здійснювали свою гуманітарну місію з допомоги біженцям, які опинились в небезпеці. Проте, влітку 2017 року, Організація була вимушена призупинити свою діяльність у водах Середземного моря через погрози лівійської берегової охорони, а також перешкоди, які створював для активістів організації уряд Італії.

Міжнародною некомерційною організацією, що займається наданням допомоги людям, які опинились в небезпеці, такий як: стихійне лихо, економічна криза, збройний конфлікт і т. д. – є *Міжнародний корпус милосердя*. Організація була заснована в 1979 році Деном О'Нілом як спеціалізований фонд «Врятувати біженців», що стало кроком у відповідь на тяжке становище камбоджійських біженців, які на той час рятувались від голоду, війни, геноциду і смерті. До 1982 р. організація розширила свою роботу з іншими країнами та для того, аби було зрозуміло всю широту місії і цілей, її було перейменовано в Міжнародний корпус милосердя. В основі довгострокової діяльності по сприянню відновленню, Корпус Милосердя фокусується на підключенні як до уряду, так і до бізнесу для здійснення масштабних змін, при цьому основний акцент робиться на доступ до фінансових послуг, як найважливішого елементу для надання допомоги [11].

У 1990 році Корпус милосердя надавав медикаменти для біженців в Йорданії, через рік – лікарські препарати, витратні матеріали та послуги для боснійців, які постраждали в ході воєнних дій на Балканах, поставляв ліки, продукти харчування та одяг для 12 мільйонів людей в Судані. В результаті озброєного конфлікту між Ефіопією та Еритреєю у 1998-2000 рр. Корпус милосердя надав притулок і медикаменти для сімей, переміщених з Еритреї. Під час війни в Іраку, у 2003 році, Корпус милосердя допомагав сім'ям, переміщеним в результаті війни. Більше 1 мільйона людей втекли до Йорданії і Сирії, де Корпус милосердя надавав гуманітарну допомогу, сприяв в отриманні освіти і професійної підготовки тисячами біженців.

Висновки. Отже, в умовах зростання масштабів міжнародної міграції, роль міжнародних (міжурядових та неурядових) організацій в керуванні цими процесами значно підвищується. Це знаходить свій прояв як в поглибленні та розширенні напрямків діяльності міжнародних (міжурядових) організацій загальної компетенції, так і в появі спеціалізованих міжнародних (міжурядових та неурядових) організацій, предметом діяльності яких є саме питання міграційної політики.

Список літератури

1. Киселева Е. В. Международно-правовое регулирование миграции: учебное пособие. Москва: РУДН, 2012. 398 с.
2. Матвієнко В. М., Ковтун О. Ю. Міжнародна організація у справах міграції. Українська дипломатична енциклопедія. Київ: Знання України, 2004. Т. 2. 812 с.

3. Глава МККК: проблема миграции должна стать мировой / Интерв'ю Голови МКЧХ Пітера Маурера Газети «Риа Новости» в сюжеті «Ситуация с беженцами в Европе» від 21.09.2015 р. URL: <https://ria.ru/interview/20150921/1269331409.html>.
4. Amnesty International: Official web-site. URL: <http://amnesty.org.ua>.
5. Save the Children: Спасение жизни детей – не такое дорогое дело / Репортаж інформаційної служби BBC (Російська служба) від 05.10.2009. URL: http://www.bbc.com/russian/international/2009/10/091004_savethechildren_campaign.shtml.
6. IRC. History of the International Rescue Committee. URL: <https://www.rescue.org>.
7. The International Rescue Committee's statement on the EU's proposals on migration – Press relies. URL: <https://www.rescue.org/press-release/international-rescue-committees-statement-eus-proposals-migration>.
8. The IRC in the United States. / IRC. Official web-page. URL: <https://www.rescue.org>.
9. Groenewold J., Porter E. (Eds.) World in crisis: the politics of survival at the end of the twentieth century. London, New York: Routledge, 1997. URL: http://www.krugosvet.ru/enc/medicina/VRACHI_BEZ_GRANITS.html?page=0,1.
10. Reflections on humanitarian action: principles, ethics, and contradictions / edited by Humanitarian Studies Unit, translated by Stephen Mackey. London: Sterling, Virginia: Pluto Press, 2001. URL: http://www.krugosvet.ru/enc/medicina/VRACHI_BEZ_GRANITS.html?page=0,1.
11. Official web-page Merc Corps. About us, Our history. URL: www.mercy.corps.org.

Стаття надійшла 25.05.2019 р.

К. В. Мануилова, доцент
 Национальный университет «Одесская юридическая академия»
 Кафедра международного и европейского права
 Фонтанская дорога, 23, Одесса, 65009, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ

Резюме

В статье рассмотрена система международных организаций (межправительственных и неправительственных), деятельность которых направлена на регулирование процессов международной миграции. Отмечено, что рост в современных условиях масштабов международной миграции, многочисленные негативные последствия, которые представляют угрозу национальной безопасности и стран-доноров, и стран-реципиентов, вызвали тенденцию к усилению государственного и международного регулирования миграционных процессов, повышение роли миграционной политики.

Ключевые слова: миграция, миграционные процессы, международные межправительственные организации, международные неправительственные организации, защита прав мигрантов.

K. V. Manuilova, Associate Professor
 National University “Odessa Law Academy”
 the Department of International and European Law
 Fontanskaya Doroga, 23, Odessa, 65009, Ukraine

INSTITUTIONAL SYSTEM OF INTERNATIONAL MIGRATION REGULATION

Summary

The article deals with the system of international organizations (intergovernmental and non-governmental), whose activities are aimed at regulating the processes of international migration. It is noted that the growth in modern conditions of the scale of international migration, the numerous negative consequences that threaten national security both of donor countries and recipient countries have caused a tendency to strengthen state and international regulation of migration processes and increase the role of migration policy.

Key words: migration, migration processes, international intergovernmental organizations, international non-governmental organizations, protection of migrants' rights.