

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра международных отношений и внешней политики России

Роль ООН в управлении потоками международной миграции

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 3 курса 371 группы

Направления 41.04.05 «Международные отношения»

Института истории и международных отношений

Таймазова Мухамметназара

Научный руководитель

Доц., к.и.н.
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Д.С. Алексеев
инициалы, фамилия

Зав. кафедрой

д.и.н., проф.
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Ю.Г. Голуб
инициалы, фамилия

Саратов 2023

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Международная миграция сегодня стала одним из ключевых трендов, но и – одним из самых противоречивых. Одновременно она предоставляет новые возможности – и несет очередные вызовы. В результате миграционная проблематика стала предметом серьезных межгосударственных противоречий.

Миграция всегда была для человечества популярным коридором для достижения лучших условий жизни. Однако процессы глобализации привели к резкой интенсификации потоков миграции, сформировав принципиально новую миграционную ситуацию в мире: большие потоки людей направляются в другие страны – добровольно, в качестве легальных или нелегальных иммигрантов, или не по своей воле. Никогда еще не было столь высоких темпов роста числа людей, покидающих свои дома вследствие вооруженных конфликтов, преследований и стихийных бедствий. И ожидается, что в течение ближайших десятилетий масштабы перемещений будут только расти.

История XX в. свидетельствует, что вынужденная миграция населения по причине бегства от военных конфликтов имеет тяжелые последствия не только для отдельно взятых личностей, их поломанных судеб, но и в целом для государств и мирового сообщества.

Осуществление миграционной политики всегда было суверенным правом национальных государств. Однако современная международная миграция приобрела такие масштабы, что во всем мире стали ощущаться ее негативные последствия. Интерес к управлению потоками перемещающихся людей значительно возрос, усилился контроль за пересечением границ государств. Объективно необходимым стало формирование согласованного алгоритма действий в отношении мигрантов, единой терминологии при обсуждении миграционных проблем, учета морально-этических аспектов правового регулирования миграции и т.д. Все это побуждает правительства и

международные организации совместно искать ответы на миграционные вызовы, связанные как с необходимостью размещения беженцев, их интеграции в местах нового проживания и обеспечения их безопасности, так и с реакцией местного населения на вновь прибывших.

ООН сегодня – крупнейшая межправительственная организация в мире, называющая себя единственной в мире «подлинно универсальной международной организацией», форумом для обсуждения вопросов, решить которые поодиночке не может ни одна страна мира, поскольку эти вопросы во всех смыслах выходят за рамки границ государств. Как и другие международные организации (ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, ВОЗ и др.), ООН прилагает ряд усилий для преодоления миграционного кризиса на планете. В 2016 г. ООН включила в себя Международную организацию по миграции (МОМ), специально созданную в 1951 г. для оказания помощи людям, переселенным в ходе событий Второй мировой войны, получив в свою структуру готовое опытное профильное учреждение для работы с мигрантами.

Именно обнаружившаяся на практике неспособность стран координировать свои усилия для решения проблем с мигрантами на локальном, региональном, международном уровнях подтолкнула мир к активизации дискуссий в том числе в рамках гуманитарных структур ООН.

Историография. Актуальность темы подчеркиваются отсутствием значительного количества исследований, анализирующих современный кризис миграции и меры ООН по его урегулированию, особенно с учетом событий 2019-2023 гг. – военных конфликтов, катаклизмов, продолжающегося переселения нелегальных мигрантов в США и Европу, относительного закрытия границ большинства стран мира в 2020-2021 гг. в связи с пандемией ковида, что стало интересным опытом для всех стран, в том числе – в отношении регулирования иммиграции.

Часть исследований посвящена событиям в странах Евросоюза в связи с волнами миграции в Европу, особенно в связи с миграционным кризисом в

Средиземноморье 2011-2016 гг., в том числе из-за «арабской весны», боевых действий на Ближнем Востоке, в Северной Африке. Однако следует отметить, что все они доходят хронологически до 2018-2019 гг.

Столкновение миграционных практик отдельных стран Европы, практик, одобренных Евросоюзом, а также практик, рекомендованных ООН, вызывает значительные противоречия и не дает возможности объединить усилия против нарушений как законодательства, так и прав человека. В целом авторы, в том числе зарубежные, делают вывод о незначительном влиянии международных институтов на миграционные практики.

Немногочисленные исследования посвящены непосредственно роли ООН в управлении миграционными потоками.

Н.В. Карканица рассматривает роль ООН в противодействии нелегальной миграции, отмечая значение в этом процессе влияния западных государств, любыми путями стремящихся отдалить мигрантов от своих границ.

М.А. Медушевский и А.Р. Шишкина, анализируя миграционный кризис в странах Евросоюза и участие ООН и иных международных организаций в его преодолении, отмечают отставание предпринимаемых мер от реальных потребностей международного сообщества. Добровольную репатриацию можно назвать самым позитивным решением вопроса беженцев, однако в современных реалиях ее значимость все еще крайне мала (самый низкий уровень возвращений за последние 30 лет), так как нет гарантий безопасности и соблюдения прав для возвращающихся на родину.

И.Р. Минигулова рассматривает международно-правовое регулирование миграции в рамках ООН и МОМ. Вариантом решения миграционного вопроса называется помощь развитых стран в социально-экономическом развитии стран исхода мигрантов. Отмечается необходимость введения актуализированных общепринятых терминов, с переходом от «нелегального мигранта» к «мигранту в неурегулированной ситуации» и т.п.

Ю.А. Колесников называет негативные стороны миграции одной из естественных проблем, возникших в связи с глобализационными процессами XXI в. И сложная гуманитарная ситуация в целом ряде регионов мира лишает однозначной перспективы решения миграционного кризиса.

Глобализационный подход к миграционным процессам рассматривали Г.С. Кузнецов, В.С. Малахов, Д.А. Муйдинов, Л.Н. Шемякина, А.Ю. Ястребова и др. Большинство работ анализируют российский подход к требованиям миграционного управления, с точки зрения государственного законодательства, отмечая приоритет российского права перед международными документами, чаще всего имеющими рекомендательный характер. Угрозой также признается нелегальная миграция, которая в российской терминологии остается таковой.

Все проанализированные исследования сходятся в том, что миграция по-прежнему остается одной из главных задач внешней и внутренней политики большого числа мировых государств. При разумном и отлаженном управлении ею она способна позитивно влиять на экономику как отдельных стран, так и на мировую экономику.

Целью работы является проанализировать работу учреждений Организации Объединенных Наций в сфере регулирования международной миграции и выявить значимость и перспективность этой деятельности.

Для достижения поставленной цели предполагается выполнить следующие **задачи работы**:

- рассмотреть особенности современной международной миграции, место ООН в этом процессе;
- выявить уровни управления международной миграцией, охарактеризовать их;
- проанализировать причины и особенности нелегальной миграции, их видоизменение в XXI в.;

- определить структуры ООН, ответственные за функцию управления миграцией, и дать им краткую характеристику, включая их инструменты работы и очерченный круг вопросов;

- изучить нормативную базу, которой руководствуется ООН на современной стадии работы с международными миграционными потоками (в том числе в противостоянии с национальными законодательствами стран мира);

- оценить сложности миграционного направления работы ООН, а также обрисовать возможные перспективы его развития.

Хронологические рамки. Миграция как самоцель развития ООН заявлена в 1995 г., это начальная точка отсчета основной хронологии – и по настоящее время. Но необходимые исторические и документальные отсылки будут делаться к XX в. в целом, в том числе с 1945 г. – года создания ООН.

Источниковая база исследования. Работа основана на обширной базе источников – нормативных актах и иных документах, выработанных в рамках органов и специализированных учреждений ООН, международных межправительственных организаций (резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, УВКБ ООН, МОТ, МОМ, Всемирного банка и др.), региональных межгосударственных объединений (ЕС). Были использованы статистические данные отдельных государств, Европейской экономической комиссии ООН.

Источниками послужили и основные «классические» документы, созданные в рамках ООН и до настоящего времени прямо или косвенно регулирующие миграцию: Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция о статусе беженцев 1951 г., Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Декларация об укреплении международной безопасности 1970 г., Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. и др.

Среди резолюций Генассамблеи ООН – предварительная Нью-Йоркская декларация (2016) и международные Глобальные договоры (2018): о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и о беженцах, считающиеся на сегодня ключевыми, базовыми документами для международного сотрудничества в сфере управления миграцией, в том числе на перспективу.

Значимую часть занимают источники, связанные с прямым регулированием незаконной миграции. Так, Протокол ООН 2000 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми стал первым подобным правовым документом, согласованным на международном уровне.

Научная новизна исследования заключается в попытке комплексно проанализировать текущую роль ООН в управлении международной миграцией, авторитетность учреждений организации, их способность договариваться, находить компромиссы и доносить свою позицию до всех стран мира. Хронология работы доведена до настоящего времени и учитывает самые последние данные ООН по изучаемому вопросу.

Структура работы. Выпускная квалификационная работа магистра состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В главе 1 «Теоретические основы регулирования мировых миграционных процессов» рассматривается международная миграция, ее особенности в эпоху глобализации, уровни управления и разделение миграции на легальную и незаконную.

Приводятся противоречия регулирования миграционных потоков на нескольких уровнях – национальных государств, региональных объединений (Евросоюз, АСЕАН и т.п.), глобальном (наднациональном). На последнем и действуют международные организации, в том числе – ООН. При этом все

уровни управления миграцией не просто пересекаются, различные юрисдикции накладываются друг на друга.

В основе регионального регулирования миграции находится тот факт, что миграция, как правило, происходит на региональном уровне или между соседними регионами. В процессе интеграции отдельные государства передают часть суверенных прав в пользу некой единой структуры. Но регулирование миграции в рамках интеграционных объединений, базирующихся на экономических интересах стран-участниц (Евросоюз, ЕАЭС, СНГ и т.п.) происходит по большей части в плоскости экономики: трудовые мигранты единого пространства, функционирование общего рынка труда. Проблематика преодоления незаконной миграции и совместного регулирования миграционных потоков задевается меньше.

Региональные (субрегиональные) международно-правовые механизмы регулирования миграции были изначально задуманы как существенное дополнение универсальных механизмов сотрудничества государств. Но на практике они не особенно работоспособны. Миграционный европейский кризис 2015-2016 гг. обнаружил тот факт, что принцип секьюритизации миграции вызывает массовые нарушения прав мигрантов. В Евросоюзе проблема беженцев рассматривается четко как серьезный вызов, прямая угроза государственной безопасности как отдельных стран ЕС, так и всего сообщества. Страны ЕС отбросили свои юридические обязательства перед Союзом ради контроля своих границ. Есть вероятность, что показатель прибывших в ЕС к концу 2023 г. вновь превысит 1 млн чел., а решения этой проблемы у Европы так и не появилось.

Под глобальным управлением миграцией понимают совокупность различных административных режимов, многоуровневое управление с институтами субнационального, национального, макрорегионального и наднационального уровней. Все они сосуществуют одновременно. И самой крупной организацией, в которой участвуют почти все страны мира, является ООН. Именно в ее русле исторически возникли базовые нормативные

документы международно-правового регулирования миграции: Устав ООН (1945), Всеобщая декларация прав человека (1948), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека) (1950), (Женевская) Конвенция о статусе беженцев (1951) и др.

В Уставе ООН впервые среди международно-правовых документов был поднят вопрос о важности универсального обеспечения прав человека и закреплении принципа всеобщего уважения прав и свобод каждого человека. Устав ООН закрепил принцип международной защиты прав человека, а их перечень и содержание были раскрыты в 30 статьях Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ). В частности, ст. 13. ВДПЧ закрепляет право каждого человека свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства, покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою собственную. Но термина «миграция» до сих пор нет ни в Уставе ООН, ни в ВДПЧ, несмотря на ее юридически закрепленную норму права людей на передвижение по всему миру.

Международные пакты о правах человека 1966 г. обязательны для исполнения всеми участниками договора и утверждают, что модифицировать права человека в соответствии с культурными и историческими особенностями отдельных государств нельзя. Соответственно, ни одна региональная система не может существовать, если не соответствует международным стандартам прав человека.

Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах (2016) подписали 193 государства-члена ООН, согласившись принять первый в своем роде документ, регулирующий правила миграции во всем мире и адаптировать к современным реалиям правила по приему беженцев Конвенции 1951 г., которая остается основой для их защиты по всему миру. Но два Глобальных договора ООН о мигрантах и о беженцах (2018), призванных впервые в истории организовать и объединить миграцию, подписали далеко не все страны мира, включая развитые.

В настоящее время, по данным Международной организации труда, в

мире не контролируется около 1/3 потока всей международной миграции. Вызывает ее не только рост глобализации, но и увеличение ограничений и запретов на пути легальных форм миграции в страны, наиболее привлекательные для мигрантов. Поэтому ООН призывает государства мира тщательнее обдумать последствия жесткой иммиграционной политики, поскольку она в большей степени приводит к снижению уровня ожиданий мигрантов, чем к ограничению их количества.

Итак, на глобальном уровне регулирования международной миграции наблюдаются противоречия между развитыми и развивающимися странами, международными организациями и отдельными государствами, не согласными с требованиями этих организаций. На региональном и межгосударственном уровне регулирование международной миграции балансирует между тенденциями либерализации миграционных режимов – и ужесточения миграционной политики по отношению к гражданам третьих стран. Есть противоречия и на национальном уровне: между социально-демографическими и экономическими интересами, с одной стороны, и соображениями национальной безопасности государства – с другой.

Глава 2 «Организация Объединенных Наций как регулятор процессов международной миграции» анализирует структуры ООН, занимающиеся вопросами миграции, нормативную базу для их деятельности, а также сложности и перспективы развития миграционного направления ООН.

Система международных отношений постоянно усложняется и расширяется, но с 1950-х гг. наибольшей степенью интеграции и универсальности обладает международная Организация Объединенных Наций. Она имеет разветвленную структуру, из главных, специализированных и вспомогательных органов, применяет множество методов и приемов для урегулирования миграционных процессов, и особое внимание уделяет правам мигрантов. В 2016 г. в структуру ООН вошла

Международная организация по миграции (МОМ), привнеся свой накопленный опыт работы.

Рассмотрение проблемы международной миграции и развития в рамках системы ООН началось 7 февраля 1995 г., когда в повестку 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН был включен отдельный пункт «Международная миграция и развитие», проведена специальная конференция ООН. Комиссия по глобальному управлению ООН в 1995 г. выпустила доклад «Наше глобальное соседство» о том, что все государства взаимозависимы, и в их интересах сотрудничать (в рамках ООН), а не противостоять друг другу. Принципы суверенитета и невмешательства предлагалось адаптировать, признав необходимость сбалансировать права государств с правами людей, а интересы наций – с интересами «глобального соседства».

Сегодня для ООН миграция входит в число глобальных вопросов «Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (2015). Здесь же – «Беженцы», «Ликвидация нищеты», «Мир и безопасность», «Права человека», «Разоружение», так или иначе связанные с военными конфликтами и вынужденными перемещениями людей, в том числе из-за невозможности обеспечить себя пропитанием. К середине 2023 г. УВКБ ООН зафиксировало 110 млн вынужденно перемещенных лиц: из-за конфликтов, преследований, нарушений прав человека и т.п. Из них лишь 35 млн были зарегистрированы как беженцы.

Среди приоритетных задач в области коллективного реагирования стран-членов ООН можно назвать следующие:

- спасение жизней беженцев и мигрантов, защита их прав;
- определение и внедрение эффективных правоохранительных мер в отношении незаконных перевозчиков мигрантов, торговцев людьми: все их бизнес-модели должны мгновенно разрушаться;
- организация безопасных механизмов расселения беженцев;
- воссоединение семей;

- контроль за процессами трудовой миграции, ее прозрачность;
- укрепление солидарности между странами, находящимися близко к действующим военным конфликтам (региональность реакции).

В отличие от государств мира, ООН считает, что нет такого понятия, как миграционный кризис – есть «кризис солидарности». Одной из главных задач для ООН в XXI в. становится расширение возможностей для легальной миграции. ООН предлагает не бороться с нелегальными перевозками, а сделать легальную миграцию (80% потоков) доступнее, а также инвестировать в страны происхождения мигрантов, чтобы их граждане оставались жить там, а не искали лучшей жизни за границей.

Знания, собираемые организациями ООН в области миграции, в том числе о незаконных пересечениях границ по всему миру, также имеют важное значение для национальных политик и общих программ в сфере миграции.

Однако пока деятельность подразделений ООН в вопросах преодоления миграционного кризиса характеризуется достаточно низкой эффективностью. Когда Европа в 2015-2016 гг. начала задыхаться от мигрантов, ООН было почти нечего предложить для решения этого сложного вопроса.

Главной проблемой миграции является то, что решение миграционного кризиса часто пытаются свести к простому набору технических мер, но это не работает в долгосрочной перспективе.

Большинство стран используют ряд запретительных юридических, судебных и административных мер, которые часто противоречат базовым принципам прав человека. При этом беженцы в принципе не могут быть нелегальными: согласно Конвенции о защите прав человека, каждый имеет право просить убежища. Страны Запада же требуют ужесточения в отношении лиц, ищущих убежища, вплоть до ускоренной депортации. Государства-члены ООН практикуют коллективные высылки лиц, просящих убежища, нарушающие Конвенцию о защите прав человека, препятствуют

поисково-спасательным операциям для прибывших морским путем нелегалов и просителей убежища, на гуманитарные организации за их помощь терпящим бедствие мигрантам и беженцам заводят уголовные дела.

Управление ООН по правам человека протестует против подобных действий властей, но не может фактически этому противостоять, лишь доводя до сведения правительств стран мира мнение ООН о предполагаемых недостатках в их деятельности.

Одной из важнейших задач является государственное регулирование адаптации и интеграции мигрантов в иммиграционных обществах. Этот процесс не отлажен ни в одной стране мира, хотя теоретические обсуждения ведутся постоянно. Не разработан этот вопрос и для учреждений ООН, они не могут предложить государствам мира решений, как предотвращать рост антииммигрантских и ксенофобских настроений в странах приема мигрантов.

Добровольная репатриация, или возвращение беженцев на родину, – это идеальный вариант решения миграционного кризиса, но в настоящее время репатриация достигла низкого уровня, из-за делящихся военных конфликтов. Поэтому, в связи с взрывным ростом численности беженцев, важно реализовать принцип международной солидарности в осуществлении защиты прав беженцев, закрепленного в Декларации ООН о территориальном убежище: если одно государство испытывает затруднение в предоставлении убежища, другие государства (раздельно, совместно, через ООН) должны помочь найти решение. Однако немного стран готовы в рамках квот принимать беженцев.

Наднациональный менеджмент в сфере миграции – это пока что скорее «желаемое», декларируемое, чем «действительное», работающее на практике. Основными акторами мировой политики остаются национальные государства с их миграционными политиками и приоритетами. А существующие противоречия между государствами слишком велики, чтобы они передали компетенции в управлении миграцией на наднациональный уровень. Эгоистичное поведение сильных государств естественно, но оно

должно быть ограничено определенными рамками, их следует определить. Ведь сейчас перед мировым сообществом встал вопрос, как соблюсти права слабых – слабых государств, слабых людей, вынужденных спасаться бегством, и часто – в нарушение законов.

Меры, принимаемые международными организациями для преодоления миграционного кризиса, и ООН в частности, традиционно сильно отстают от реальных потребностей мирового сообщества. Международное влияние на существующие миграционные практики довольно фрагментарно, низкосистемно. Однако разработанные при участии ООН международные практики управления потоками мигрантов, в особенности нелегальных, запланированные к реализации до 2030 года, необходимы. Их смогут адаптировать под себя практически все страны мира. Но для этого они должны быть заинтересованы в этой адаптации – и последующей реализации.

Таким образом, хотя новые Глобальные договоры о миграции и о беженцах не стали началом глобального регулирования миграции, международное сотрудничество может иметь решающее значение для эффективного управления миграцией. И именно ООН обладает сегодня необходимыми (хотя и недостаточными) полномочиями, ресурсами, голосом, готовыми площадками, чтобы вести диалог на уровне всего мира. При надлежащем управлении миграция может стать движущей силой процветания и способствовать достижению Целей ООН в области устойчивого развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования были решены обозначенные задачи и достигнута цель исследования.

Если прежде результаты влияния миграционных потоков сказывались через тысячелетия, реже – через столетия, то сейчас вызываемые миграциями

перемены происходят прямо на наших глазах. Одновременно в нескольких точках Земли активизировался целый ряд причин, вызывающих массовые перемещения людей на планете – как вынужденные (военные конфликты, природные бедствия, преследования – религиозные, национальные, этические и т.п.), так и по своей воле – в поисках лучшей жизни.

Однако следует признать, что на уровне международного правового поля механизм регулирования миграционных потоков все еще не отлажен, даже на уровне таких слаженных интеграционных объединений, как Евросоюз. Самым слабым местом являются права мигрантов.

Международное законодательство в отношении миграции развивается крайне медленно. Одной из главных его задач остается скорейшее определение единых терминов и статусов в отношении лиц, прибывающих в чужие государства. Это позволит в дальнейшем выработать базу для национальных законодательств и обеспечить соблюдение прав перемещающихся. А значит – наиболее полно реализовать потенциал миграции как ресурса для развития мировой экономики.

Крайне важным остается и интеграция государств всего мира для противостояния незаконной миграции. Организация Объединенных Наций способна выступить в качестве единой площадки для обсуждения общемировой проблемы, когда мигранты и беженцы считаются людьми второго сорта, в какой бы стране мира, кроме своей родины, они ни оказались. ООН всегда стоит на стороне прав человека, защиты его достоинства, борьбы с нищетой. Она призывает государства мира открыть двери миграции, но открыть разумно, с законодательной основой. История доказывает, что противостояние нелегальной миграции не закончится, если не упростится легальная. И странам крайне важно решить, какое место будут занимать в их обществах мигранты, если они приедут в эти страны работать и жить.

Вопрос об институтах глобального управления в целом остается открытым. Однако ясно, что текущий миграционный кризис настолько остр,

что потребует неординарных решений, выходящих за рамки привычных дополнительных международных соглашений.