

ПРАВОВОЙ СТАТУС МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ПО МИГРАЦИИ

Анна Похлебаева

Начиная с конца XIX в. общество постоянно сталкивалось с миграционными процессами, но универсальных норм, регулирующих интересы переселенцев, до XX в. не существовало. Лишь после Второй мировой войны международное сообщество осознало, что необходимо многостороннее сотрудничество человечества по координации действий в отношении международной миграции.

Однако было бы неверно утверждать, что до создания Международной организации по миграции (МОМ) ни одна международная организация не уделяла внимания миграционным проблемам.

Для помощи беженцам и перемещенным лицам, при содействии ООН, в 1947 г. была создана Международная организация по делам беженцев (МОБ), которая способствовала эффективному сотрудничеству государств в области оказания помощи европейским беженцам. Впервые были охвачены все аспекты проблем беженцев, такие, как установление личности, регистрация, забота и помощь в возвращении, правовая и политическая защита, транспортировка, переселение и интеграция на новом месте¹. Однако МОБ не справилась с поставленными задачами.

В 1949 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию № 319 (IV) об учреждении Управления Верховного комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН). Устав, принятый в 1950 г., ограничил функции и определил сферу деятельности УВКБ, которое носит "гуманитарный и социальный характер и касается лишь отдельных групп и категорий беженцев"².

В 1951 г. международное сообщество пришло к выводу, что ни МОБ, действующая до 1950 г., ни УВКБ ООН, пришедшее ей на смену, не смогли полностью решить проблемы поствоенной миграции в Европе. В связи с этим 26 ноября—5 декабря в Брюсселе была проведена Международная конференция по миграции, на которой присутствовали представители 28 государств, наблюдатели из Ватикана и различных международных организаций, таких, как Организация Объединенных Наций, Международная организация труда (МОТ), Международный комитет Красного Креста (МККК) и др.³

Во время конференции был представлен "План по переселению избытка населения из стран Западной Европы и Греции в страны, имеющие возможность их расселения". Цель плана заключалась в попытке разрешить не миграционную проблему полностью, а лишь один наиболее важный ее аспект относительно перемещения людей, не способных найти работу в европейских странах и не способных самостоятельно переехать в другие страны, где их услуги могли быть использованы. С другой стороны, таким образом решалась проблема избытка населения, которая угрожала экономической стабильности Европы.

План, предложенный на Брюссельской конференции, был принят государствами и международными организациями как наиболее совершенный способ раз-

решения проблемы избытка населения в Европе. Для его осуществления в декабре 1951 г. была принята резолюция, которая учредила Временный межправительственный комитет по переселению мигрантов из Европы (PICMME), со штаб-квартирой в Женеве⁴. Комитет состоял из представителей главных стран эмиграции, стран иммиграции и других государств, подверженных политическим, социальным и экономическим рискам, в связи с проблемой перенаселения в Европе. Членство в Комитет было открыто для всех государств, которые придерживаются принципа свободного перемещения людей.

В октябре 1952 г. Временный комитет был подвергнут институциональной трансформации с формальным учреждением Межправительственного комитета по европейским мигрантам (ИСЕМ). 19 октября 1953 г. был принят Устав ИСЕМ, до этого носивший название Брюссельской резолюции, который вступил в силу 30 ноября 1954 г.⁵ Устав закрепил согласие и единую волю принадлежащих к данному Комитету государств, а также определил цели и функции ИСЕМ. Основная цель заключалась в осуществлении мероприятий по перевозке мигрантов, которые не могли иным способом переехать из европейских стран, имеющих избыток населения, в страны, предлагающие возможность для организованной иммиграции. В соответствии с целями, указанными в Уставе, ИСЕМ наделялся компетенцией в области упорядочения миграции людей, которые нуждались в помощи.

Согласно Уставу основными органами ИСЕМ являлись Совет, Исполнительный комитет и Администрация (ст. 5 Устава). (Последующее изменение Устава в 1989 г. не отразилось на структуре организации.) Высшим органом ИСЕМ являлся Совет. Как главный руководящий орган, он состоял из представителей всех государств-членов, каждому из которых принадлежал один голос. Данный орган определял политику организации. Он был ответственен за принятие в члены и исключение из членов, рассматривал доклады и руководил деятельностью Исполнительного комитета и директора, рассматривал и утверждал программы, бюджеты и расходы (ст. 6). Совет осуществлял свою деятельность, собираясь на очередную сессию один раз в год, но в крайне необходимых обстоятельствах по просьбе одной трети его членов либо по требованию Исполнительного комитета, Генерального директора или председателя Совета мог быть созван на внеочередную сессию. В начале каждой очередной сессии избирается Председатель сроком на 1 год.

Важное место в структуре принадлежало Исполнительному комитету, состоявшему из представителей 9 государств-членов, которые избирались Советом на два года, с возможностью дальнейшего переизбрания. Каждый из членов обладал одним голосом. В функции Комитета входили финансовые и бюджетные вопросы, рассмотрение программ, политики и деятельности организации, в исключительных обстоятельствах Исполни-

международные организации

международное право

Похлебаева Анна Владимировна — аспирантка кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

тельный комитет давал рекомендации Совету и директору и был уполномочен принимать неотложные решения по вопросам, которые входили в компетенцию Совета. Согласно Уставу Исполнительный комитет мог проводить заседания не реже одного раза в год.

Секретариат ИСЕМ носил название Администрации, которая возглавлялся директором и заместителем директора. Данный орган являлся важным структурным звеном организации. Генеральный директор и его заместители избирались двумя третями голосов Совета, на пятилетний срок пребывания на должности, с правом дальнейшего переизбрания. Генеральный директор осуществлял административные и исполнительные функции относительно политики Совета и Исполнительного комитета. При осуществлении своих функций он не руководствовался указаниями конкретных государств и международных организаций. В обязанности Генерального директора входило присутствие на всех сессиях Совета и Исполнительного комитета, но без права голоса, и представление отчета о работе организации по окончании финансового года.

В 1970-х гг. ИСЕМ перешел на новый этап своей деятельности. Прошедший период деятельности доказал, что ИСЕМ стал универсальным оператором в сфере миграции. Он оказывал услуги в области расселения по всему миру и помогал людям в переездах не только с Евразийского континента. Доказательством этого служит и то, что Комитет в качестве членов принял государства со всех континентов. И, как отражение этого развития, на 45-й сессии в 1980 г. Совет Комитета принял резолюцию, согласно которой из названия Комитета был удален термин "европейский", и ИСЕМ преобразовался в Межправительственный комитет по миграции (ИМ), действующий на основании Устава 1953 г.⁶ Это было не просто изменение названия, это было повышение роли организации и избавляло Комитет раз и навсегда от начального географического ограничения.

Несмотря на происходившие перемены в миграционной ситуации в мире, Устав начиная с 1953 г. никогда не пересматривался, первая попытка переработать учредительный документ была сделана в ноябре 1975 г., когда директор представил государствам-членам ряд поправок к Уставу, которые отразили изменения в тенденциях миграции и в деятельности ИСЕМ. Однако на сессии в 1977 г. некоторые государства подчеркнули, что, несмотря на то, что обстоятельства изменили первоначальное направление традиционной миграции из Европы, основные принципы деятельности ИСЕМ должны остаться неизменными⁷. Для пересмотра Устава была создана специальная комиссия, представившая в 1987 г. доклад, в котором делался акцент на разграничении видов миграции от беженцев до квалифицированных мигрантов, был расширен список услуг, которые будет оказывать организация (в него были включены языковая поддержка, медицинская помощь и консультационные услуги). Кроме указанных изменений были внесены поправки относительно Исполнительного комитета, которому давались полномочия устанавливать подкомиссии для надлежащего выполнения своих функций (например, на 88-й сессии 2002 г. было принято решение о создании Подкомиссии по бюджету и финансам)⁸. Однако главное внимание уделялось созданию форума для государств и международных организаций по вопросам миграции и сохранению принципов деятельности организации в неизменном виде.

Отредактированный Устав вступил в силу 14 ноября 1989 г., и путем принятия двумя третями голосов членов ИСМ был трансформирован в Международную организацию по миграции (МОМ). Внося изменения в Устав, государства стремились гарантировать длительную деятельность организации в контексте меняющихся тенденций миграции и усилить роль МОМ путем расширения помощи мигрантам, беженцам и перемещенным лицам во всем мире⁹.

Членами МОМ, согласно Уставу, являются первоначальные участники Межправительственного комитета по европейской миграции, которые приняли Устав 1953 г. В соответствии с общепризнанными принципами международного права и статьей 2 Устава МОМ, членами организации могут также стать любые другие государства, проявившие "ярко выраженный интерес" к принципу свободного передвижения лиц и признавшие Устав МОМ, с обязательным условием, что эти государства обязуются вносить взносы на административные расходы организации. Вопрос о принятии новых государств в члены решается двумя третями голосов Совета МОМ. В данную организацию могут быть приглашены, в качестве наблюдателей, государства, не являющиеся членами, но подавшие заявление. Кроме государств наблюдателями могут быть международные организации и неправительственные организации, имеющие дело с миграцией, беженцами и правами человека. Наблюдатели могут присутствовать на сессиях и принимать участие в дебатах, однако без права голоса. На 2002 г. в организации представлены 129 стран, из них 93 государств-членов и 36 государств-наблюдателей, а также 60 международных организаций и международных неправительственных организаций, имеющих статус наблюдателя¹⁰. Республика Беларусь начала участвовать в работе МОМ с 1994 г. в качестве наблюдателя, а в 1996 г. на территории Беларуси было открыто представительство МОМ.

Для того чтобы выполнять свою роль в сфере регулирования миграционных проблем, МОМ обладает полной юридической правосубъектностью, относительно самостоятельной волей, которая носит целевой и функциональный характер и является необходимой для осуществления целей, закрепленных в Уставе. К числу главных критериев правоспособности относится способность МОМ заключать договоры, приобретать и пользоваться имуществом, получать и расходовать частные и государственные финансовые средства и преследовать в судебном порядке (Устав МОМ, ст. 27). Благодаря своей правоспособности МОМ может участвовать в жизни мирового сообщества в качестве субъекта международного права, осуществляющего задачи, определенные Уставом.

Генеральному директору, заместителю, персоналу администрации и должностным лицам представительств МОМ предоставляются привилегии и иммунитет. Но их объем определяется по каждому конкретному случаю специальными соглашениями между государством и организацией. Например, в статье 2 Соглашения между Правительством Республики Беларусь и МОМ о сотрудничестве закреплено, что указанные выше лица пользуются теми же привилегиями и иммунитетами, которыми пользуются административные и должностные лица специализированных учреждений ООН в соответствии со статьями V, VI и VII Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений, утвержденной ГА ООН¹¹.

После глубокого анализа тенденций международной миграции государствами-членами были определены цели и функции МОМ. Организация работает со своими партнерами в международном сообществе с целью содействия решению актуальных задач миграции, путем улучшения понимания государствами проблем в области миграции и поощрения социального и экономического развития данных государств при помощи миграции, но в то же время особое внимание уделяет уважению человеческого достоинства и благополучию самих мигрантов и осуществляет меры по организованному перемещению мигрантов, нуждающихся в международных миграционных услугах.

Для достижения указанных целей МОМ осуществляет определенные функции. Функции МОМ можно разделить на две категории: операционные и регулирующие. Регулирующие заключаются в установлении норм, которые формируют и регулируют поведение участников данной организации. Операционные касаются прямого осуществления своих целей путем оказания соответствующих услуг.

Регулирующая функция МОМ заключается в принятии резолюций рекомендательного характера, которые имеют важное значение для государств-членов в области миграции. Однако они не лишены моральной и политической силы. В данных рекомендациях выражается позиция Совета МОМ относительно поведения государств и указания на цель, которую им необходимо достигнуть. Государства по своему усмотрению принимают либо не принимают рекомендации, указанные в резолюции, так как для государств-членов они носят необязательный характер. Но, приняв резолюцию, МОМ выражает свою точку зрения, которая должна быть рассмотрена государствами и принята во внимание.

Совершенно иной характер предписан резолюциям, регулирующим вопросы, которые относятся к сфере внутреннего функционирования МОМ. В данном случае данные документы носят обязательный характер и не трактуются как рекомендации. К наиболее важным для организации проблемам, согласно Правилам процедуры для Совета МОМ (глава X), относятся:

- прием новых членов;
- определение политики организации и руководство деятельностью Генерального директора;
- утверждение программ и бюджета;
- созыв очередных и внеочередных сессий Совета и других органов;
- назначение временных комитетов, комитетов *ad hoc* и рабочих групп;
- избрание Генерального директора и членов Исполнительного комитета;
- принятие ежегодных отчетов;
- разрешение, дающее право присутствовать на сессиях Совета наблюдателям со стороны государств и организаций, которые не являются членами МОМ;
- поправки к Уставу;
- прекращение деятельности организации¹².

Решения по этим вопросам не могут носить рекомендательный характер, так как они касаются проблем, без разрешения которых МОМ не смогла бы функционировать.

Регулирующая функция МОМ выражается также в заключении соглашений между МОМ и государствами о сотрудничестве. Данные соглашения имеют место в случаях со странами, где она открывает свои представительства, осуществляет программную деятель-

ность или куда направляет рабочие группы. В данных соглашениях определяется объем привилегий и иммунитетов, которыми пользуются сотрудники МОМ, сподобы разрешения разногласий, возникающих между правительством и организацией, и сфера программной деятельности на территории данного государства. В 1999 г. было ратифицировано Соглашение о сотрудничестве между Международной организацией по миграции и правительством Республики Беларусь¹³.

МОМ также заключает соглашение с каждой страной, связанной с обоими концами миграционной цепи. Соглашения должны заключаться как с принимающими странами, так и со страной происхождения мигрантов, при этом понимается, что такие соглашения могут принимать форму простого обмена письмами, посредством которого соответствующая страна соглашается на предоставленное МОМ предложение по проекту. Таким образом, заключаемые МОМ соглашения могут быть более или менее формальными, начиная от соглашений и кончая обменом письмами или от принятия предложения по проекту и до молчаливого одобрения участия МОМ в той или иной программе.

Основное внимание в деятельности МОМ уделяется операционной функции, поскольку она позволяет осуществить цели, закрепленные в Уставе, путем проведения определенных действий со стороны организации и государств. К данной функции относятся действия, связанные с оказанием помощи в организованном перемещении мигрантов, для которых "существующие возможности являются недостаточными". Большое внимание уделяется перемещению беженцев, перемещенных лиц и других лиц, нуждающихся в международных миграционных услугах. Сопутствующими этому процессу являются функции, связанные с подготовительными услугами по миграции, медицинским обслуживанием, информированием мигрантов, помощью в их интеграции и добровольной обратной миграции. Однако основной функцией МОМ является расширение сотрудничества государств и международных организаций в области международной миграции путем создания форума по миграционным вопросам.

Одним из основных достоинств МОМ является четкая система реализации своих целей. Цели, закрепленные в Уставе, МОМ осуществляет через свою программную деятельность. Все программы взаимосвязаны между собой и разработаны для того, чтобы комплексно осуществить функции, закрепленные в Уставе, рассматривая все сопутствующие проблемы. Программная деятельность осуществляется по семи основным направлениям: помощь в возвращении мигрантов, программы перемещения мигрантов, трудовая миграция, программы, направленные на борьбу с торговлей людьми, техническое содействие в области миграции, программы в области здравоохранения, массовые информационные кампании. Эти программы охватывают все категории мигрантов: экологических, внутренних, перемещенных внутри страны, трудовых и незаконных мигрантов, включая транзитных и жертвы торговли людьми. В настоящее время МОМ уделяет основное внимание программам по борьбе с торговлей людьми, противодействию нелегальной миграции, возвращению на родину и по укреплению управленческих возможностей государств в области миграции.

Как уже отмечалось, одним из основных направлений деятельности МОМ является возвращение мигрантов. Процесс миграции становится все более замет-

ным в условиях глобализации. Исследование, проведенное МОМ, свидетельствует, что в мире существует от 15 до 30 млн мигрантов. Это доказывает, что значительные объемы миграции представляют собой серьезную проблему для транзитных стран и государств, в которые стремятся мигранты. Поэтому все больше правительств обращается в МОМ, чтобы использовать глобальную сеть офисов и опыт данной организации для осуществления расширяющегося спектра программ по добровольному возвращению, которые помогают как мигрантам, так и государствам. Программы по добровольному возвращению подразделяются на несколько видов: добровольное переселение для нелегальных мигрантов; общее возвращение; специальное возвращение и возвращение других уязвимых групп.

С момента своего создания МОМ занимается вопросами миграции лиц, которые принимают решение переехать в другую страну. Другими словами, это означает, что МОМ не осуществляет программу вынужденной миграции и не действует от имени государств, принимающих меры по высылке или депортации лиц с их территории. Однако существует тесная и неизбежная связь между добровольным и насильственным возвращением, так как добровольное возвращение лиц, ищущих убежища и получивших отказ, а также незаконных мигрантов воспринимается отдельными мигрантами как единственная альтернатива вынужденному возвращению.

МОМ глубоко озабочена бедственным положением нелегальных мигрантов, у которых часто возникает потребность в помощи по их возвращению на родину. Для возвращения мигрантов, находящихся в трудных ситуациях, МОМ работает и с мигрантами, и с правительствами, разрабатывая и осуществляя программы добровольного возвращения. Деятельность в этом направлении оплачивается странами-донорами и финансируется полностью или частично принимающими странами или международным сообществом.

Что касается проекта общего возвращения, то такие проекты имеют особое значение, поскольку обеспечивают возвращение всем нуждающимся лицам в страны их происхождения. Они в основном осуществляются принимающими странами и ими же финансируются, так как данные государства заинтересованы в возвращении лиц, которые могут участвовать в этой программе (ученые, студенты, трудовые мигранты, специалисты и профессионалы, которые получили образование в другой стране). МОМ предлагает помощь данным мигрантам по содействию в упрощенном переезде.

В период 1997—1998 гг. Представительство МОМ в Минске осуществило подобный проект по добровольному возвращению вышеуказанных категорий мигрантов. Среди тех, кто добровольно вернулся на родину, были: 1) студенты, первоначально приехавшие в Советский Союз для учебы и получавшие государственные стипендии, а после распада СССР не имевшие средств для возвращения домой; 2) незаконные мигранты, намеревавшиеся использовать Республику Беларусь в качестве страны транзита для переезда на Запад и задержанные белорусскими властями. К сожалению, после того как финансирование было прекращено, МОМ вынуждена была закончить данную программу.

Мероприятия по специальному возвращению предусматриваются для отдельных групп нелегальных мигрантов, к которым относят престарелых лиц, несопровождаемых несовершеннолетних или жертв торговли

людьми. Для данных лиц характерно то, что они находятся в принимающей стране и обычно нуждаются в дополнительной помощи по отправке, транспортировке и помощи по прибытии.

В свете последних событий проект по возвращению других уязвимых групп приобретает все большую актуальность, так как включает в себя помощь в эвакуации иностранных граждан из зон конфликтов и последующее возвращение их в страны происхождения.

Таким образом, потребность в программах помощи по добровольному возвращению возрастает, следовательно, для организации становится важным требование осуществлять свою деятельность в этом направлении в качестве "честного посредника" между странами происхождения, транзита и назначения. МОМ стремится стать основным партнером правительства по добровольному возвращению. Обеспечивая помощь в добровольном возвращении мигрантов, МОМ тем самым оказывает услуги правительствам и международному сообществу. Организация предлагает помощь мигрантам в каждой из трех хронологических стадий возвращения: отправка, транспортировка, а также период после возвращения. Что касается государств, то МОМ помогает им гармонизировать процессы добровольного возвращения с другими проектами МОМ по влиянию миграции на развитие.

Одной из первых функций МОМ начиная с 1951 г. было осуществление программ по перевозке беженцев и мигрантов с целью переселения. Она и сейчас имеет место в деятельности МОМ. Впервые программа по переселению беженцев начала осуществляться в 1952 г., но она касалась помощи беженцам в Европе и осуществлялась при тесном сотрудничестве УВКБ ООН и Программы Соединенных Штатов по беженцам (USEP). Данные структуры продолжают сотрудничать для разрешения проблем, связанных с перевозкой беженцев и в настоящее время¹⁴.

По просьбе правительства и работая в тесном сотрудничестве с УВКБ ООН, МОМ осуществляет обработку и необходимое документирование беженцев и мигрантов, выбранных различными странами для переселения. Услуги по переселению включают в себя помощь в отъезде, при транзите и по прибытии.

Возникает вопрос относительно разграничения сфер деятельности УВКБ ООН и МОМ в области регулирования проблем беженцев. Компетенции данных организаций четко очерчены. УВКБ ООН по своему мандату призвано заниматься беженцами, которые были вынуждены покинуть свое государство, так как имели обоснованные опасения стать жертвой преследований (по признаку расы, вероисповедания и др.)¹⁵. А расселением, транспортировкой, медицинским обслуживанием беженцев и помощью в интеграции в принимающих странах занимается МОМ. Это позволяет данным организациям успешно сотрудничать и достигать целей, закрепленных в Уставах.

В последние годы одной из острых проблем миграции, которая требует совместных действий как государств, так и мирового сообщества в целом, является торговля людьми. В 1997 г. борьба с торговлей женщинами стала приоритетным направлением в деятельности МОМ. В дальнейшем эта организация доказала, что она имеет богатый опыт и обширные знания в области торговли людьми; на 2001 г. она провела свыше 70 проектов в этой области во всем мире: Центральной Америке, Европе, Азии и Латинской Америке и осуществи-

ла большое число программ, семинаров, встреч и исследований по всему миру¹⁶.

Достижения МОМ заключаются в том, что она рассматривает данный вопрос в двух ракурсах: со стороны мигранта-жертвы, вовлеченного в торговлю и нуждающегося в защите, и со стороны стран, поставляющих и принимающих такого рода мигрантов, так как нелегальный характер торговли людьми влияет на регулирование миграции и миграционной политики в указанных странах. Поэтому деятельность МОМ в области торговли женщинами ориентирована в первую очередь на три комплексных и взаимосвязанных аспекта: предупреждение путем проведения информационных кампаний среди групп риска; уголовное преследование и криминализация лиц, осуществляющих торговлю людьми, посредством оказания помощи правоохранительным и судебным органам; защита и помощь в реинтеграции жертвам торговли посредством оказания психологической, медицинской и юридической помощи.

Программы в области здравоохранения являются одним из традиционных и давно существующих направлений в деятельности МОМ. Первоначально работа в этой области была сфокусирована на медицинских требованиях по перемещению мигрантов в Европе. В настоящее время медицинское обслуживание в сфере миграции включает мигрантов в Восточной и Центральной Европе, Балканах, Африке, Юго-Восточной Азии и в других регионах¹⁷. Медицинское обслуживание в сфере миграции гарантирует, что люди, которые перемещаются под эгидой МОМ, находятся в здоровой физической форме, позволяющей переезд, что они не представляют опасности для людей, которые находятся рядом с ними, и что они получают соответствующую медицинскую помощь, если это будет необходимо. Данная программа является составной частью каждой из вышеуказанных программ.

Что касается программ технического сотрудничества в области миграции (ТСМ), то МОМ предлагает правительствам и другим агентствам технические, интеллектуальные и стратегические ресурсы для улучшения их возможностей по управлению миграцией. Такое сотрудничество является важным аспектом для общего технического сотрудничества.

Данная программа осуществляется в четырех областях: техническое сотрудничество по повышению возможностей правительств в области управления миграционной политикой, миграционное управление в странах после произошедших чрезвычайных ситуаций, которые повлияли на миграционную ситуацию в стране, обмен экспертами и возвращение и реинтеграция мигрантов, получивших образование в другой стране.

Примером последнего может служить программа МОМ на 2002 г., предусматривающая оказание помощи в возвращении на родину квалифицированным специалистам афганской национальности, которые в настоящее время проживают за пределами Афганистана. В программе принимают участие представительства МОМ в странах Юго-Восточной и Средней Азии, Ближнего Востока, Европы, Северной Америки и Австралии. Задачей программы является содействие восстановлению афганской экономики в послевоенный период путем использования опыта квалифицированных афганских специалистов в деятельности социального экономического сектора и административного аппарата на их родине. Квалифицированные специалисты приглашаются на должности, требующие определенных про-

фессиональных навыков, знаний и опыта, в сферах управления государством, юриспруденции, реорганизационных мероприятий, здравоохранения, образования, телекоммуникационных технологий, финансов, а также в других областях, испытывающих недостаток в местных кадрах.

Новые формы миграции и изменения в традиционных направлениях миграции населения также требуют усиления управления в области миграции, включая новые подходы к политике. Формирование политики в области миграции отражает необходимость двустороннего и многостороннего соглашения правительств по вопросам влияния миграции на трудовые рынки, здоровье, образование и безопасность. ТСМ также обладает мандатом укреплять национальные возможности в области управления миграцией в секторах, играющих ключевую роль в развитии страны¹⁸.

Программы и деятельность в области ТСМ осуществляются по направлениям, связанным с техническим сотрудничеством в укреплении управленческих возможностей правительств в области миграционной политики, законодательства и администрирования¹⁹. Эта деятельность улучшает понимание миграции, укрепляет институциональные возможности для работы с ней и стимулирует интерактивные подходы между государствами. Данные программы по укреплению управленческих возможностей государств в области миграции могут осуществляться в рамках самостоятельных проектов, а могут быть частью другой деятельности по развитию, имеющей гуманитарный характер.

Примером осуществления такой программы является пилотный проект управления совместной границей, работа над которым велась с марта 1999 по 2001 г. совместно с минским и киевским представительствами МОМ, с согласия властей Беларуси и Украины²⁰. Основная цель данного проекта — повысить эффективность охраны белорусско-украинской границы с координационным центром на данном участке и помочь техническому оснащению пограничных войск.

МОМ также активно сотрудничает с правительством России в области технического сотрудничества для обеспечения эффективного контроля над миграционными потоками. Одним из направлений деятельности в области наращивания потенциала является осуществление МОМ совместного российско-украинского проекта, нацеленного на укрепление общей границы между двумя странами. В рамках проекта специалисты МОМ, совместно с российскими и украинскими экспертами, проанализировали ситуацию на 200-километровом участке границы и разработали рекомендации относительно того, как Россия и Украина могли бы укрепить свои границы и поставить заслон на пути незаконной миграции. МОМ предоставляет российской стороне необходимое оборудование, оказывает экспертную и материальную помощь. МОМ предлагает решить проблему незаконной миграции за счет совершенствования визовой политики, налаживания системы обмена информацией между Россией и другими странами СНГ.

Как видно, программная деятельность в области технического сотрудничества сосредоточена на наращивании потенциала государств в области управления миграцией.

Указанные программы доказывают, что все миграционные проблемы рассматриваются МОМ комплексно. Однако возникает вопрос, сможет ли МОМ, из-за быстро меняющейся ситуации в области миграции, че-

рез деятельность своих органов оставаться универсальным оператором в сфере миграции, достигающим своих целей в регионах и странах. Несмотря на возникающие проблемы и изменения, органы МОМ, осуществляя свои функции, должны являться координаторами программных действий и гарантами сотрудничества между государствами, стимулирующими и облегчающими диалог в отношении миграционных проблем. Поэтому в 2002 г. на 87-й сессии Совета МОМ для более эффективного и быстрого осуществления целей и функций МОМ в регионах было принято решение выделить три категории представительств МОМ: миссии с региональными функциями; миссии по странам и миссии специального назначения.

Было установлено 19 представительств (Бангкок, Брюссель, Будапешт, Буэнос-Айрес, Каир, Канберра, Дакка, Дакар, Исламабад, Лима, Манила, Найроби, Нью-Йорк, Претория, Рим, Сан-Хосе, Вена, Вашингтон) в качестве миссий, носящих региональный характер, которые становились координатором в том или ином регионе. Основная функция данных миссий — быть центром, поддерживающим и помогающим миссиям по странам и миссиям специального назначения, которые находятся на территории данного региона. Например, миссия МОМ, находящаяся в Вене, координирует деятельность организации в регионах Центральной Азии, Центральной и Восточной Европы и поддерживает тесные отношения с ООН и ОБСЕ²¹.

Миссии по странам являются всеобъемлющей сетью, покрывающей более 100 стран мира. Данные органы занимаются продвижением проектов и программ МОМ на территории определенного государства. Они напрямую сотрудничают с правительствами и разрабатывают программу деятельности для конкретного государства при непосредственном взаимодействии с ре-

гиональными миссиями, которые согласовывают свою деятельность с Исполнительным комитетом и Административной миссией МОМ. Что касается миссий специального назначения, то они создаются для осуществления конкретного проекта и позволяют сократить сроки осуществления программы и в полном объеме разрешить все сопутствующие задачи. Данные миссии назначаются на короткий срок и являются структурным подразделением миссий в странах. В настоящее время МОМ выполняет свою работу по всему миру через представительства в 158 странах, где 766 проектов осуществляют 2962 работника организации²².

Пятьдесят лет деятельности МОМ доказали, что цель, поставленная перед организацией в 1951 г., достигнута. На современном этапе развития МОМ стала универсальным форумом, который создал возможность диалога между странами по основным вопросам миграционной политики, сфокусированным на управлении и регулировании международной миграции, и заняла определенное место среди международных организаций. В качестве межправительственного учреждения МОМ совместно со своими партнерами в международном сообществе осуществляет деятельность, направленную на оказание помощи в решении оперативных проблем в области миграции и разъяснении вопросов, связанных с миграцией. Немаловажное значение принадлежит поддержанию социального и экономического развития через миграцию и непосредственной помощи и заботе о мигрантах. МОМ придерживается принципа, согласно которому гуманная и упорядоченная миграция должна приносить пользу и мигрантам, и принимающему их сообществу. Данная организация стала так называемым специальным центром, дающим рекомендации государствам по миграции и помогающим им в наиболее важных миграционных проблемах.

¹ Устав МОБ // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Мн.: Тесей, 2000. С. 44—50.

² Устав УВКБ ООН // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. С. 51.

³ Ducasse-Rogier M. The International organization for migration 1951—2001. Geneva: IOM, 2001. P. 17—21.

⁴ МСВ/9. Resolution to establish a Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe, adopted at the 13 meeting of the Migration Conference. Brussels, 5 December 1951.

⁵ МС/55. Resolution 56. Constitution of the Intergovernmental Committee for European Migration. 19 October 1953.

⁶ Ducasse-Rogier M. Op. cit. P. 88—89.

⁷ Perruchoud R. L Organisation Internationale pour les Migrations // Annuaire francais de droit international. 1987. V. XXXIII. P. 513—539.

⁸ МС/2080. Report of the Director General on the work of the organisation for the year. 2001. IOM, 14 May 2002. P. 7.

⁹ Устав МОМ // Сборник международно-правовых документов, регулирующих вопросы миграции. М.: МОМ, 1994. С. 233.

¹⁰ <http://www.iom.int/en/who/main_members.shtml> (данные официального сайта МОМ на июнь 2002 г.).

¹¹ Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Международной организацией по миграции // Ведомости Национального схода Республики Беларусь. 2000. № 1-2. С. 2.

¹² Rules of procedure for the Council. IOM. P. 14.

¹³ Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Международной организацией по миграции // Ведомости Национального схода Республики Беларусь. 2000. № 1-2. С. 2.

¹⁴ ISEM Handbook. ISEM, 1960. P.18.

¹⁵ Устав УВКБ ООН // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. С. 51.

¹⁶ МС/2049. Programme and budget for 2002, adopted at the Council's 87 session. 5 October 2001. P. 79—85; МС/EX/INF/58,1999. Trafficking in migration: policies and responses. 10 May 1999. Par. 29—33.

¹⁷ МС/2049. Programme and budget for 2002, adopted at the Council's 87 session. 5 October 2001. P. 41—45; МС/2080. Report of the Director General on the work of the organisation for the year 2001. IOM, 14 May 2002. P. 57—66.

¹⁸ МС/INF/240,1999. Technical co-operation on migration: IOM's contribution towards policy-making and strengthened migration governance. 28 October, 1999. Par.3.

¹⁹ МС/2080. Report of the Director General on the work of the organisation for the year 2001. IOM, 14 May 2002. P. 67—68.

²⁰ Бюллетень МОМ. №1. Минск: МОМ, 1999. С. 1, 11.

²¹ МС/2049. Programme and budget for 2002, adopted at the Council's 87 session. 5 October 2001. P. 7—8.

²² <<http://www.iom.int/iomwebsite/Governig/servlet/com.crosssystems.iom>> (См.: данные по 84-й сессии Совета МОМ).

SUMMARY

"The Legal Status of the International Organization for Migration" (Anna Pokhlebaeva)

The article discusses the history, the structure and the programme activities of the International Organization for Migration.

This organization has been in existence for 51 year. The decision about its creation was taken at the 1951 Brussels conference by the resolution which expressed the idea of joining the states' efforts to meet the existing and emerging needs in migration.

The IOM is an inter-governmental organization. In 2002 129 countries participated in its work, with 93 member-states and 36 countries with the status of an observer, as well as 60 international organizations and international non-governmental organizations with the status of an observer. The Republic of Belarus started its participation in the work of the IOM as an observer in 1994. 1996 saw opening of the IOM mission in Belarus.

The IOM cooperates with its partners in the international community to promote the solution of the urgent problems of migration through better understanding by the states of the problems in migration and through encouraging social and economic development of these states with the help of migration. At the same time, special attention is paid to the welfare of the migrants themselves through the organization of the migration services.

The structure of the IOM, which according to the Charter is headed by the Council, Executive Committee and Administration, is important for the implementation of the organization's objectives. Owing to the effort of the organization's officers and a well-developed action programme IOM rendered help in moving 12 mln migrants in 1951—2001.

Though the mandates of the IOM and the UNHCR may look similar, their competence really is different: the UNHCR activities are of humanitarian character and pertain to forced migrants-refugees. Whereas the IOM is concerned with a wide range of issues and deals with the movement of wider sections of people in accordance with the principle than humanitarian and well-ordered migration ought to benefit both the migrants and the receiving state.

During the half-century of its activity this organization proved to be a universal forum for the decision of the problems connected with migration. This forum offered an opportunity for the dialogue between the countries on major issues of migration policy, focusing on management and regulation of international migration, which allowed the IOM to take a certain place among other international organizations.