

ПРОГРАММНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МОМ

Похлебаева А.В., Белорусский государственный университет

Одним из основных достоинств деятельности 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, указанные в Уставе, рассматривая все сопутствующие проблемы.

Концентрация МОМ на тех или иных программах вызвана возникновением перед мировым сообществом определенных проблем в сфере миграции. В настоящее время программная деятельность осуществляется по основным семи направлениям: программы перемещения мигрантов, помощь в возвращении мигрантов, трудовая миграция, программы, направленные на борьбу с торговлей людьми, техническое содействие в области управления миграцией, 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 жертв торговли людьми. В зонах конфликтов и странах, находящихся в постконфликтных ситуациях, МОМ при тесном сотрудничестве с УВКБ ООН также оказывает помощь беженцам. В настоящее время МОМ уделяет основное внимание программам по борьбе с торговлей людьми, нелегальной миграции и по укреплению управленческих возможностей государств в области миграции. Следует указать, что все программы взаимосвязаны и взаимозависимы, часто одна программа используется в рамках другой, что позволяет рассмотреть и разрешить миграционные проблемы эффективно и в короткие сроки.

Программы перемещения мигрантов.

Данные программы состоят из расселения беженцев и мигрантов, оказания транзитных услуг, предоставления миграционных услуг, документационная помощь, отбор и подготовка мигрантов. Департамент МОМ по организации переселения (ДОП) в своей деятельности руководствуется Уставом Организации, в особенности главой 1, статьями 1.a и 1.b, которые гласят, что "целью и функциями Организации будут: а) создание необходимых условий для организованного перемещения мигрантов, для которых имеющиеся условия являются недостаточными, или которые не смогут осуществить переезд без специальной помощи в страны, которые предлагают возможности по организованной миграции" и б) решение вопросов организованного перемещения беженцев, перемещенных лиц и других индивидов, которые испытывают потребность в международных услугах по миграции при условии, что между Организацией и заинтересованными государствами, включая те государства, которые готовы их принять, достигнуты соответствующие договоренности.

В круг обязанностей МОМ входит подготовка, проверка и удостоверение документов мигранта для повышения конкурентной способности мигрантов в принимающих государствах, им предлагаются программы по обучению, что способствует их скорейшей интеграции. При подготовке мигрантов к перемещению учитывались и требования принимающего государства относительно критериев отбора мигрантов.

Программы по расселению беженцев.

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. По просьбе правительств, 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.

МОМ помогал обратному процессу добровольной репатриации беженцев. За 1975–1996 гг. данная программа помогла расселить 1,5 миллион индокитайцев, из них 280 000 только за 1975–1979 гг. Данные беженцы были переселены в 70 государств мира, но основными принимающими государствами были США, Франция, Нидерланды и Австралия. Как мы видим для периода 70-х годов характерно, что ИСЕМ все больше внимания уделяла беженцам не европейского происхождения.

В 60–70-х годах Организация выделила специальную категорию наиболее уязвимых беженцев, в которую включались лица, имеющие физические недостатки. Над данным проектом начали вести совместную работу УВКБ и МОМ. Их задача заключалась в том, чтобы найти новые принимающие государства, для людей с проблемами здоровья, которые не могли бы по обычным миграционным критериям быть приняты для эмиграции.

Программы возвращения мигрантов.

Как уже отмечалось, одним из основных направлений деятельности МОМ является возвращение мигрантов. Процесс миграции становится все более заметной в условиях глобализации. Исследование, проведенное МОМ, свидетельствует, что в мире находится от 15 до 30 миллионов мигрантов. Это доказывает, что значительные объемы миграции представляют собой серьезную угрозу для транзитных стран и государств, в которые стремятся мигранты. Поэтому все больше правительств обращаются в МОМ, чтобы использовать глобальную сеть офисов и опыт данной организации для осуществления расширяющего 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.

Программы миграции для развития.

Для периода 60-х годов был характерен растущий разрыв между развитыми и развивающимися государствами. Руководитель программы развития ООН подчеркнул, что «неразвитые государства нуждаются в высоко квалифицированной рабочей силе почти так же, как и в капитале...». Наличие такой рабочей силы является обязательным условием для самостоятельного поддержания экономического и политического роста. МОМ решила своевременно отреагировать и попытаться разрешить данную проблему. Цель Организации, начиная с данного периода, заключалась в рассмотрении проблемы, связанной с развитием государств и миграцией и дальнейшем поддержании баланса в этих государствах. Согласно этой программе появилась возможность возвращения образованных граждан в государства их происхождения.

Медицинские программы.

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 регионах. 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 людям, которые находятся рядом с ними, и что они получают соответствующее медицинское внимание и помощь, если это будет необходимо. Данная программа является составной частью каждой из вышеуказанных программ.

Программы технического сотрудничества в управлении миграционными процессами.

Что касается программ технического сотрудничества в области миграции (ТСМ), то МОМ предлагает правительствам и другим институтам 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 миграционной политики, 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.

Торговля женщинами.

С помощью всестороннего подхода МОМ намеревается разработать глобальную концепцию по оказанию помощи и защите индивидуальных жертв торговли людьми, в особенности женщин и детей. Данная концепция должна включить деятельность, в которую входят меры по защите и помощи по возвращению: направление человека в соответствующий приют, обеспечение пособием, направление на консультацию или на медицинское обслуживание, организация возвращения и оплата за перевозку по тарифам МОМ. Такой подход должен включать реинтеграцию. Указанные программы доказывают, что все миграционные проблемы рассматриваются МОМ комплексно. Однако возникает вопрос, сможет ли МОМ, из-за быстро меняющейся ситуации в области миграции, через деятельность своих органов оставаться универсальным оператором в сфере миграции, достигающим своих целей в регионах и странах.

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, сфокусированном на управлении и регулировании международной миграции и заняла определенное место среди международных организаций. В качестве межправительственного учреждения, МОМ со-

вместно со своими партнерами в международном сообществе осуществляет деятельность, направленную на оказание помощи в решении оперативных проблем в области миграции и разъяснении проблем, 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 помогающая им в наиболее важных миграционных проблемах.

ПОНЯТИЕ МИГРАЦИИ

Похлебаева А.В., Белорусский государственный университет

До настоящего времени не существует четкого унифицированного понятия «миграция» ни в доктрине международного права, ни в Уставе ООН, ни в международно-правовых документах по правам человека, хотя, например, Всеобщая декларация прав человека 1948 года, в качестве одного из основных прав человека закрепляет – «право свободно передвигаться и менять место жительства» (ст. 13).

Не отличается единообразием и доктрина международного права. Так, например, на 45-й сессии Комиссии международного права ООН Специальный докладчик по вопросу о «Правовых нормах, касающихся международной миграции», юрист-международник Г. Памбу-Чивунда, признавал необходимость разработки концепции международной миграции в силу ее отсутствия [1. Р. 257]. Однако он не предлагает понятия «миграции», а пытается заменить его термином «движение населения». Однако его доклад не содержал аргументов, подтверждающих необходимость использования термина «международное передвижение населения».

Подчеркивает отсутствие в международном праве согласованного термина «миграции» и швейцарский юрист-международник Р. Перручоуд, но сам также не дает конкретного определения, а лишь обращает внимание на субъектный состав миграции: беженцев, перемещенных лиц и экономических мигрантов.

Делают попытку внести свой вклад в формулировку определения «миграции» и ученые стран СНГ. Так, по мнению юриста Н.Н. Троцкого, миграция – это перемещение по различным причинам людей через границу тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного места жительства [2. С. 12]. Данный термин включает в себя ряд элементов, свойственных миграции, но упускает наиболее существенные – вопросы правового регулирования миграции и правового статуса мигрантов.

Казахский ученый Е.Ю. Садовская считает, что миграция – это передвижение населения через государственные границы, связанное с переменой места жительства и требующее внутригосударственного и межгосударственного регулирования [3]. Несмотря на четкую формулировку миграции, предложенное определение не отражает мотивы и формы миграции, что делает его узко направленным акцентированным только на определенных видах мигрантов.

Украинский юрист О. Пискун утверждает, что миграция – нередко связана с резкой сменой не только географического, территориального места жительства, но и соответствующего социума, социального и политико-правового окружения. Специфика данного явления, по его мнению, состоит в его межтерриториальном характере [4. С. 40].

Белорусский юрист Л.А. Васильева считает миграцию сложным транснациональным явлением и одним из важнейших индикаторов отражения этнополитических и социально-экономических процессов, происходящих в обществе [5. С. 1].

Вышеизложенные определения миграции с точки зрения юристов не отражают правовой статус мигрантов, регулирование миграции и скорее имеют политологический характер, нежели международно-правовой.

Белорусские исследователи А.И. Лемешева, А.В. Бубич, Г.Г. Зинкевич, входящие в рабочую группу при Комитете по миграции Республики Беларусь по выработке терминологии в области миграции, сделали попытку разграничить понятия международной миграции и миграции вообще. Под первой они понимают территориальное перемещение людей через государственные границы, а под второй – совокупность различных по своей природе территориальных перемещений населения, со-