

УДК 325.2

Роль ООН в преодолении миграционного кризиса в ЕС

Медушевский Николай Андреевич

Кандидат политических наук, доцент,
Российский государственный гуманитарный университет,
125993, Российская Федерация, Москва, Миусская площадь, 6;
e-mail: lucky5659@yandex.ru

Шишкина Алиса Романовна

Кандидат политических наук,
Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики,
101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20;
e-mail: alisa.shishkina@gmail.com

Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2018 г. при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 17-06-00476).

Аннотация

Авторы статьи обращаются к деятельности ООН и других международных организаций, прилагающих усилия для преодоления миграционного кризиса. В статье анализируются ключевые документы, принятые международным сообществом в последние годы, а также исследуется практика противодействия миграционному кризису, реализуемая ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, ВОЗ и другими организациями. В качестве основного документа, направленного на преодоление кризиса рассматривается Нью-Йоркская Декларация о беженцах и мигрантах. По итогам проводимого в статье анализа, авторами констатируется отставание мер, принимаемых международными организациями от реальных потребностей мирового сообщества в преодолении миграционного кризиса. Помимо этого, речь также идет о низкой системности и фрагментированности международного влияния на существующие миграционные практики. При этом сами существующие международные практики преодоления миграционного кризиса, в том числе и планируемые до 2030 года, оцениваются авторами как необходимые в силу их интернационального и трансрегионального характера.

Для цитирования в научных исследованиях

Медушевский М.А., Шишкина А.Р. Роль ООН в преодолении миграционного кризиса в ЕС // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Том 7. № 2А. С. 42-49.

Ключевые слова

Миграция, беженцы, ООН, ЮНЕСКО, добровольная репатриация, расселение, местная интеграция.

Введение

Фокусирование беженцев и мигрантов из Азии и Африки на территории Европейского союза и игнорирование ими, в силу различных обстоятельств, других направлений возможного перемещения, формирует основу для социального кризиса, связанного с перенаселением отдельных европейских территорий и ростом ксенофобии в различных вариантах ее проявления. В данной связи актуализируется роль международных организаций и особенно Организации объединенных наций. Среди задач ее подразделений – в том числе, управления по делам беженцев УВКБ ООН, закреплено преодоление проблем интеграции для беженцев и создание условий, максимально обеспечивающих соблюдение прав человека в отношении перемещенных лиц и лиц без гражданства.

Несмотря на достаточно высокий нормативный статус данных положений, следует отметить, что деятельность подразделений ООН в вопросах преодоления миграционного кризиса характеризуется достаточно низкой эффективностью.

Основные практики и их эффективность

В УВКБ ситуацию с миграционным кризисом в ЕС оценивают как сложную и требующую комплексного решения, включающего добровольную репатриацию, расселение и местную интеграцию [Проблема беженцев, www].

Добровольная репатриация, т.е. возвращение беженцев на родину является самым позитивным, но при этом наиболее сложным решением, так как репатриация возможна лишь при добровольном и продуманном решении беженца и лишь при гарантии безопасности и соблюдения прав со стороны принимающего государства. В таких условиях УВКБ способствует репатриации, однако количество подобных случаев крайне мало. «Сейчас репатриация достигла самого низкого уровня за 30 лет, и все более весомую роль играет расселение беженцев вне их стран». В 2014 г. количество репатриированных, в том числе при участии УВКБ, составило около 126,8 тыс. человек.

В контексте слабости политики репатриации, все большую актуальность в политике ООН приобретает практика расселения беженцев, т.е. их перемещения из стран, предоставивших им убежище в другие государства, способные создать для них комфортные условия. Ограничением данной политики служит относительно небольшое количество стран, готовых принять беженцев – например, на 2015 г. – 27, и достаточно небольшие квоты, ограничивающие количество принимаемых. В числе принимающих государств фигурируют, прежде всего, развитые европейские государства, США и Канада. К примеру, в разгар миграционного кризиса – в 2014 г., по программам расселения прошло 105 тыс. человек, причем в США 73 тыс., в Канаде 12,3 тыс., Австралии 11,6 тыс., Швеции 2 тыс., Норвегии 1,3 тыс. и Финляндии 1,1 тыс. [Проблема беженцев, www]. Несмотря на позитивный эффект от расселения беженцев, следует обратить внимание на ограниченность данного механизма, так как количество беженцев в тот же период из региона Ближнего Востока превышало 1 миллион человек. В отношении данных лиц власти стран-реципиентов применяли преимущественно интегративные практики, способствующие постепенной натурализации перемещенных лиц. Здесь показательно, что качество интеграционных практик может кардинально отличаться. Статистика интеграции ООН учитывает только итоговый результат полной интеграции, связанный с получением гражданства, однако таких случаев крайне мало – в 2014 г. 27 стран натурализовало около

32 тыс. человек [там же]. Таким образом, все остальные беженцы и просто мигранты оказываются в «подвешенном состоянии», не участвуя, или участвуя ограниченно в тех практиках, которые ООН считает наиболее правильными.

В связи с этим в рамках ООН идет активная работа по совершенствованию практик преодоления миграционного кризиса и, в том числе, констатируется, что сирийский миграционный кризис имеет особую природу и, соответственно, требует особых мер противодействия, поддерживаемых всем мировым сообществом. Филиппо Гранди, Верховный комиссар Агентства ООН по делам беженцев, во время Диалога Верховного комиссара по проблемам защиты призывал к тому, чтобы будущий договор изменил подход международного сообщества к решению проблем беженцев и заявил следующее: «Мы хотим предложить Глобальный договор в отношении беженцев, который ... станет необходимым конкретным инструментом международного сотрудничества, основанного на практическом оперативном взаимодействии. Оно может и должно быть самостоятельным, фундаментальным документом, даже в те периоды, когда внимание политиков к нему ослабевает» [UN refugee..., www].

Перспективное сотрудничество по вопросам миграции

Основой для перспективного сотрудничества стран, которое рождается сегодня, должна стать Нью-Йоркская Декларация о беженцах и мигрантах [Резолюция..., www]. Суть данной декларации сводится к тому, чтобы обеспечить реализацию обязательств по защите беженцев и граждан принимающих государств на практике, а также оградить принятые решения от «изменчивых политических тенденций». Авторы Декларации ссылаются на комплекс документов более раннего времени принятия, включая Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. [Сендайская рамочная программа, www] и изложенные в ней рекомендации в отношении мер по уменьшению рисков, связанных с бедствиями, Парижское соглашение об изменении климата [Парижское соглашение, www], Аддис-Абебскую программу действий третьей Международной конференции по финансированию развития [Аддис-Абебская программа, www] и Доклад Генерального секретаря под названием «В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов» [Семьдесят первая сессия, www], подготовленный во исполнение решения 70/539 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 2015 г.

Ф. Гранди также отметил исторический статус Нью-Йоркской Декларации, так как она нацелена не на промежуточное решение, а на комплексную защиту гуманистических ценностей. Уже на ее основе, а также с учетом Конвенции 1951 г. [Конвенция о статусе беженцев ООН, www] в перспективе нескольких лет предполагается принятие глобального договора на уровне ООН, нацеленного на комплексное решение проблемы. «В Договоре будут изложены конкретные шаги, которые будут приниматься правительствами стран и другими сторонами для того, чтобы обеспечить оперативную и необходимую помощь населению принимающих сообществ и более эффективную интеграцию беженцев в принимающие общины (с доступом к системам здравоохранения и образования и возможностям получения средств к существованию). Наконец, новый документ призван обеспечить поиск решений проблемы бедственного положения беженцев с самого начала кризисной ситуации».

О сути перспективного договора, принятие которого планируется в конце 2018 – начале 2019 г., много говорит Доклад Генерального секретаря под названием «В условиях безопасности

и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов» [Семьдесят первая сессия, www].

В докладе характеризуется международная нормативно-правовая база, касающаяся международной миграции, прав трудовых мигрантов, нелегального ввоза мигрантов и торговли людьми.

Доклад отмечает, что проблема миграции в современном мире крайне значима, на что указывает внимание государств-членов ООН к принимаемым документам. На 2016 г. профильные акты были ратифицированы более чем тремя четвертыми государств-членов (168 государств).

В числе основополагающих документов, кроме уже упомянутой Конвенции 1951 г., в докладе отмечаются Конвенция о работниках-мигрантах (пересмотренная в 1949 г.) (№ 97), Конвенция 1975 г. о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (№ 143) и Конвенция 2011 г. о достойном труде домашних работников (№ 189), а также Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 г.

Резюмируя обзор уже действующих и принципиальных нормативных актов, генеральный секретарь заключает, что текущие проблемы и обозначенные акты дают основание для включения вопросов миграции и защиты беженцев в Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. (резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи).

Цели деятельности до 2030 года и их достижение

Одной из наиболее значимых основ доклада Генерального секретаря выступают обозначенные им цели, достижение которых планируется до 2030-го г. В их числе выделяются, например, цели в области устойчивого развития. К ним относятся развитие и удержание медицинских кадров в развивающихся странах; увеличение количества стипендий для обучения за границей; искоренение торговли людьми; защита трудовых прав трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов; содействие безопасной и законной миграции, сокращение операционных затрат, связанных с переводом денежных средств; обеспечение наличия законных удостоверений личности.

Кроме того, речь идет о соблюдении Аддис-Абебской программы действий [Аддис-Абебская программа действий, www]. В том числе, в докладе отмечается вопрос борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма; доступ к финансовым услугам для мигрантов и вопрос перевода денежных средств; обеспечение качественного образования для детей перемещенных лиц; соблюдение прав человека в контексте миграции; признание квалификации мигрантов; борьба с ксенофобией и содействие социальной интеграции; прекращение торговли людьми.

Все обозначенные генеральным секретарем ООН вопросы лежат в основе деятельности организации в последние 5 лет. Так, например, в 2015 г., в разгар миграционного кризиса, Генеральная Ассамблея рассмотрела вопрос относительно глобальной осведомленности о трагедии нелегальных мигрантов в Средиземном море. Была предложена особая «дорожная карта» для преодоления проблемы. В 2016 г., в продолжение дискуссии по данной проблеме, прошло заседание высокого уровня Генеральной Ассамблеи – решение 70/539 [Резолюция..., www].

Решения государственного уровня нашли свое продолжение в решениях, направленных на социальную практику. В том числе, управлением Верховного комиссара по правам человека были разработаны принципы и руководящие указания для защиты всех мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и в контексте смешанных миграционных потоков, а УВКПЧ опубликовало особые положения по вопросу о правах человека и торговле людьми.

Отдельным аспектом деятельности ООН стали принципы, закрепленные в Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

Так, данная программа нацелена на работу с принимающей стороной. «Региональный план помощи беженцам и повышения устойчивости на 2016–2017 гг. стимулирует ведущую роль стран в планировании и осуществлении мер реагирования на кризис с сирийскими беженцами в Иордании и Ливане. ЮНИСЕФ оказывает поддержку детям мигрантов и беженцев посредством создания центров, учитывающих интересы детей, и обеспечения защиты детей и других услуг. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) способствует доступу к качественному образованию в Сирийской Арабской Республике и в соседних странах, принимающих сирийских беженцев».

Практическая деятельность по разработке миграционной политики

Работа ООН и отдельных подразделений организации связана не только с декларацией принципов в рамках различных решений, но и с практической деятельностью по разработке миграционной политики. В значительной степени здесь речь идет о деятельности Международной организации по миграции (МОМ), которая занимается разработкой показателей для оценки хода реализации задачи по содействию безопасной миграции. В данном вопросе МОМ сотрудничает с журналом «Экономист», и вместе они предложили индекс учета, который был апробирован в 15 странах, в том числе в Африке южнее Сахары, совместно с региональными партнерами, например Экономической комиссией для Африки (ЭКА).

Помимо этого, УНПООН – Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности в текущий период провело работу по поддержке стран-членов ООН в вопросах трансграничного сотрудничества в аспекте преодоления наркотрафика и торговли людьми. Сотрудничество велось с 65 странами. В рамках сотрудничества было подготовлено и повысило свою квалификацию 1300 специалистов и должностных лиц.

Еще одним участником глобального проекта по защите мигрантов является ВОЗ – Всемирная организация здравоохранения. Данная организация поощряет расширение доступа мигрантов к медицинским услугам и медицинским препаратам, а также оказывает государствам-членам ООН поддержку в расширении универсального медицинского обеспечения.

В итоге, по совокупности всех реализованных в 2015-2016 гг. мер, Организация объединенных наций в резолюции 69/229 Генеральной Ассамблеи постановила: «а) провести — не позднее 2019 года — третий Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии, б) проводить такие диалоги с регулярной периодичностью и с) принять решение о сроках и порядке организации третьего Диалога на высоком уровне и определить периодичность будущих диалогов на своей семьдесят первой сессии с учетом периодичности всех соответствующих обзорных процессов Организации Объединенных Наций, связанных с проблематикой развития».

Заключение

Обобщая представленные данные, подтверждающие участие ООН в преодолении миграционного кризиса, можно констатировать, что ООН выполняет, прежде всего, стимулирующую функцию, направляя общественное мнение в сторону поддержки мигрантов и противодействия различным аспектам миграционного кризиса. Тем не менее, следует констатировать, что практические акции ООН носят преимущественно избирательный, точечный характер и не способны переломить сложную социально-экономическую ситуацию. Количество беженцев, затронутых деятельностью организации также не сопоставимо с реальными цифрами миграции. В таких условиях можно констатировать достаточно низкую эффективность международной организации, и ее инертность. Стоит обратить внимание хотя бы на то обстоятельство, что итоговый «договор по миграции» может быть принят в 2018 – 2019 гг., т.е. через 5-6 лет после начала миграционного кризиса в Сирии. В таких условиях становится очевидно, что реальное преодоление миграционного кризиса находится в руках отдельных политических режимов и сопряжено с доминирующей политической волей, а также с динамикой общемировых социально-экономических и миграционных процессов.

В качестве итогового вывода можно резюмировать, что у международного сообщества, в лице ООН, на данный момент нет решения по преодолению миграционного кризиса в Азии, Африке и Европе. Как следствие возникает все больше оснований к трансформации локальных кризисных явлений в стихийные миграционные потоки. Дополнительным стимулом к этому становится отсутствие консенсуса по сирийской проблеме в Совете безопасности ООН, где вопрос преодоления кризиса перерастает в соперничество стран-членов Совбеза по вопросу укрепления их локального и мирового геополитического влияния.

Библиография

1. Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития. URL: <http://www.un.org/ru/index.html>
2. Конвенция о статусе беженцев ООН. Сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml
3. Конвенция МОТ № 97 «О работниках-мигрантах» (пересмотренная в 1949 г.). URL: <http://base.garant.ru/70165048/>
4. Конвенция № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения». URL: <http://base.garant.ru/70165048/>
5. Конвенция Международной организации труда № 189 «О достойном труде домашних работников». URL: <http://base.garant.ru/70165048/>
6. Парижское соглашение об изменении климата. URL: <http://www.un.org/ru/index.html>
7. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. URL: <http://www.un.org/ru/index.html>
8. Проблема беженцев: ООН бьет тревогу. URL: <http://tass.ru/spec/refugee>
9. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 сентября 2016 г. URL: <http://www.un.org/ru/index.html>
10. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 30 июня 2016 г. URL: <http://www.un.org/ru/index.html>
11. Сендайская рамочная программ по снижению риска бедствий на 2015-2030 гг. URL: <http://www.un.org/ru/index.html>
12. Семьдесят первая сессия. Пункт 21(b) первоначального перечня A/71/150. Глобализация и взаимозависимость. Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_71_296_R.pdf
13. UN refugee head says global compact is chance to chart a different course. URL: www.unhcr.org/news/latest/2017/12/5a2fa0024/un-refugee-head-says-global-compact-chance-chart-different-course.html

The role of the UN in overcoming the migration crisis in the EU

Nikolai A. Medushevskii

PhD in Political Science,
Associate Professor of the Culture of peace and democracy Department,
Russian State Humanitarian University,
125993, 6, Miuskaya square, Moscow, Russian Federation;
e-mail: Lucky5659@yandex.ru

Alisa R. Shishkina

PhD in Political Science,
National Research University – Higher School of Economics,
101000, 20, Myasnitskaya st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: alisa.shishkina@gmail.com

Abstract

Authors of article address activity of the UN and other international organizations making efforts for overcoming migration crisis. In article the key documents accepted by the international community in recent years are analyzed and also the practice of counteraction to migration crisis realized by UNESCO, UNICEF, WHO and other organizations is investigated. As the main document directed to overcoming crisis the New York Declaration on refugees and migrants is considered. Following the results of the analysis which is carried out in article, authors state lag of the measures taken by the international organizations from real needs of the world community for overcoming migration crisis. In addition the speech also goes about low system nature and a fragmented nature of the international influence on existing migration practices. At the same time the existing international practices of overcoming migration crisis including planned till 2030, are estimated by authors as necessary owing to their international and transregional character. Practical actions of the United Nations are mostly selective, point-like, and are not capable of breaking the complex socio-economic situation. The number of refugees affected by the activities of the organization is also not comparable to the actual numbers of migration. In such conditions, we can state the rather low efficiency of the international organization, and its inertia.

For citation

Medushevskii N.A., Shishkina A.R. (2018) Rol' OON v preodolenii migratsionnogo krizisa v ES [The role of the UN in overcoming the migration crisis in the EU]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 7 (2A), pp. 42-49.

Keywords

Migration, refugees, UN, UNESCO, voluntary repatriation, resettlement, local integration.

References

1. *Addis-Ababskaya programma deistvii tret'ei Mezhdunarodnoi konferentsii po finansirovaniyu razvitiya* [The Addis Ababa Program of Action of the Third International Conference on Financing for Development]. Available at: <http://www.un.org/ru/index.html> [Accessed 02/02/2018]
2. *Konventsiya o statuse bezhentsev OON. Sait OON* [Convention on the Status of Refugees of the United Nations. UN website]. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml [Accessed 02/02/2018]
3. *Konventsiya MOT № 97 «O rabotnikakh-migrantakh» (peresmotrennaya v 1949 g.)* [ILO Convention No. 97 "On Migrant Workers" (revised in 1949)]. Available at: <http://base.garant.ru/70165048/> [Accessed 02/02/2018]
4. *Konventsiya № 143 «O zloupotrebleniyakh v oblasti migratsii i ob obespechenii trudyashchimsya-migrantam ravenstva vozmozhnostei i obrashcheniya»* [Convention No. 143 on "Misuse in the field of migration and on providing migrant workers with equality of opportunity and treatment"]. Available at: <http://base.garant.ru/70165048/> [Accessed 02/02/2018]
5. *Konventsiya Mezhdunarodnoi organizatsii truda № 189 «O dostoinom trude domashnikh rabotnikov»* [Convention of the International Labor Organization No. 189 "On decent work for domestic workers"]. Available at: <http://base.garant.ru/70165048/> [Accessed 02/02/2018]
6. *Parizhskoe soglasenie ob izmenenii klimata* [Paris Agreement on Climate Change]. Available at: <http://www.un.org/ru/index.html> [Accessed 02/02/2018]
7. *Preobrazovanie nashego mira: Povestka dnya v oblasti ustoichivogo razvitiya na period do 2030 g.* [Transformation of our world: An Agenda for Sustainable Development for the period until 2030]. Available at: <http://www.un.org/ru/index.html> [Accessed 02/02/2018]
8. *Problema bezhentsev: OON b'et trevogu* [The refugee problem: the United Nations is sounding the alarm]. Available at: <http://tass.ru/spec/refugee> [Accessed 02/02/2018]
9. *Rezolyutsiya, prinyataya General'noi Assambleei 19 sentyabrya 2016 g.* [Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016]. Available at: <http://www.un.org/ru/index.html> [Accessed 02/02/2018]
10. *Rezolyutsiya, prinyataya General'noi Assambleei 30 iyunya 2016 g.* [Resolution adopted by the General Assembly on 30 June 2016]. Available at: <http://www.un.org/ru/index.html> [Accessed 02/02/2018]
11. *Sendaiskaya ramochnaya programm po snizheniyu riska bedstvii na 2015-2030 gg.* [The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction for 2015-2030]. Available at: <http://www.un.org/ru/index.html> [Accessed 02/02/2018]
12. *Sem'desyat pervaya sessiya. Punkt 21(b) pervonachal'nogo perechnya A/71/150. Globalizatsiya i vzaimozavisimost'. Mezhdunarodnaya migratsiya i razvitie. Doklad General'nogo sekretarya* [Seventy-first session. Paragraph 21 (b) of the preliminary list A / 71/150. Globalization and interdependence. International migration and development. Report of the Secretary-General]. Available at: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_71_296_R.pdf [Accessed 02/02/2018]
13. *UN refugee head says global compact is chance to chart a different course.* Available at: www.unhcr.org/news/latest/2017/12/5a2fa0024/un-refugee-head-says-global-compact-chance-chart-different-course.html [Accessed 02/02/2018]