

ДІЯЛЬНІСТЬ ГЕНЕРАЛЬНОЇ АСАМБЛЕЇ ООН ЩОДО БОРОТЬБИ З НЕЗАКОННИМ ПЕРЕВЕЗЕННЯМ МІГРАНТІВ

ACTIVITIES OF THE UN GENERAL ASSEMBLY REGARDING THE FIGHT AGAINST ILLEGAL TRANSPORTATION OF MIGRANTS

Ковалів С.В., к.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ

Єсімов С.С., к.ю.н., доцент,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ

У статті розглянута діяльність генеральної асамблеї ООН щодо боротьби з незаконним перевезенням мігрантів. Методологічною основою статті є методи та прийоми формальної логіки, наукового пізнання, діалектичний метод та приватно-наукові – метод порівняльного правознавства, історичний, формально-юридичний та системно-структурний. Зазначено, що незаконне перевезення мігрантів, як міграція населення, є одним із складних питань, яке стоїть на порядку денному світової спільноти. Проблема незаконної міграції та шляхи вирішення через міждержавну взаємодію не настільки широко досліджується у літературі, незважаючи на те, що цьому питанню приділяється значна увага міжнародних організацій. Водночас міжнародно-правові аспекти безпосереднього співробітництва держав щодо боротьби з незаконним перевезенням мігрантів досліджуються фрагментарно. Держави активно продовжують пошук ефективних міжнародно-правових засобів запобігання незаконному ввезенню мігрантів, спираючись на всебічну тісну взаємодію для досягнення поставленої мети при забезпеченні захисту прав незаконно ввезених мігрантів. Вказано, що проблема незаконного перевезення мігрантів має глобальний та багатосторонній характер. Протокол проти незаконного ввезення мігрантів суходелом, морем і повітрям 2000 року, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності, не охоплює всіх питань, що стосуються протидії незаконному ввезенню мігрантів, зокрема, заходів щодо запобігання перевезення мігрантів. У вказаному Протоколі немає норм, спрямованих на захист прав таких мігрантів. Прийняття єдиного, комплексного міжнародно-правового акта, сприяло посиленню міжнародно-правових механізмів запобігання незаконному перевезенню мігрантів суходелом та повітрям, а також забезпечило необхідний міжнародно-правовий захист таким особам. Зазначено, що специфіка регіонального підходу до вирішення проблем незаконної міграції полягає у прагненні максимально залучити країни походження мігрантів до вирішення їх проблем у сенсі поділу фінансових тягарів.

Ключові слова: міграція, взаємодія держав, міжнародно-правові акти, морський транспорт, країни донори, приймаючі країни.

The article examines the activities of the UN General Assembly in the fight against the illegal transportation of migrants. The methodological basis of the article is the methods and techniques of formal logic, scientific knowledge, the dialectical method, and private-scientific methods – the method of comparative jurisprudence, historical, formal-legal, and systemic-structural. It noted that the illegal transportation of migrants, as well as population migration in general, is one of the complex issues that is on the agenda of the world community. The problem of illegal migration and ways of solving it through interstate interaction are not so widely studied in the literature, despite the fact that this issue given considerable attention by international organizations. At the same time, the international legal aspects of direct cooperation between states in the fight against the illegal transportation of migrants have not been fully explored. States actively continue to search for effective international legal means to prevent the illegal importation of migrants, relying on comprehensive close cooperation to achieve the goal of ensuring the protection of the rights of illegally imported migrants. It indicated that the problem of illegal transportation of migrants has a global and multilateral orientation. The 2000 Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, which supplements the UN Convention against Transnational Organized Crime, does not cover all issues related to combating the smuggling of migrants, including measures to prevent and regulate the movement of migrants. There are no norms in the specified Protocol aimed at protecting the rights of such migrants. The adoption of a single, comprehensive international legal act contributed to the strengthening of international legal mechanisms to prevent the illegal transportation of migrants by land and air, and provided the necessary international legal protection to such persons. It is noted that the specificity of the regional approach to solving the problems of illegal migration consists in the desire to maximally involve the countries of origin of migrants in solving their problems in the sense of sharing financial burdens.

Key words: migration, interaction of states, international legal acts, maritime transport, donor countries, receiving countries.

Конструктивне вирішення проблем міграційного характеру можливе лише у межах глобального чинного механізму регулювання міжнародних відносин, основи якого були сформовані після Другої світової війни та втілюються у діяльності Організації Об'єднаних Націй (ООН) та її структур. На відміну від нелегальної міграції, незаконне перевезення слід розглядати в більш широкому контексті. Міжнародні пересування осіб сучасною наукою розцінюються як глобальний виклик, який вимагає розробки та впровадження різних інноваційних методів і технологій впливу на негативні та позитивні фактори, які супроводжують міграційні процеси.

Окремі аспекти запобігання нелегальній міграції, у тому числі щодо незаконного перевезення, висвітлювалась у роботах: С.В. Албула, С.О. Баранова, В.С. Буркаль, М.Г. Вербенського, Г.П. Жаровської, Т.А. Денисової, О.М. Джужи, Д.С. Мельника, Д.О. Назаренка, А.М. Притули, І.В. Пшеничного, С.О. Філіппова, В.І. Шакуна, В.В. Шаповалова та інших. Незважаючи на

наявність багатосторонніх міжнародних актів, що передбачають співпрацю держав з боротьби з нелегальною міграцією та активних спроб запобігання незаконному перетину мігрантами кордонів держав за допомогою двостороннього співробітництва, кількість нелегальних мігрантів зростає. Це свідчить про необхідність комплексного дослідження тенденцій співробітництва держав у боротьбі з незаконним перевезенням мігрантів.

Метою статті є дослідження діяльності Генеральної асамблеї ООН щодо боротьби з незаконним перевезенням мігрантів.

Організаційно-правове оформлення моделі протидії незаконній міграції розпочалося в ООН з кінця 1950-х років. Цей процес пройшов кілька етапів. Перше ознаменувало прийняття документів ООН, у яких питання незаконної міграції розглядалися побічно. Серед таких актів слід зазначити Конвенцію ООН з морського права 1982 року [1]. Проблемі незаконного перевезення мігрантів присвячено ст. 111 договору, що регламентувала право

на переслідування іноземного судна, запідозреного у нелегальному перевезенні мігрантів.

На початку 1980-х років ООН було регламентовано ставлення до незаконного перевезення мігрантів та оформлено механізм протидії цьому процесу. Подальша актуалізація цієї проблеми сприяла прийняттю в ООН спеціальних міжнародно-правових актів, присвячених виключно питанням протидії незаконному перевезенню мігрантів.

Це ознаменувало настання другого етапу вищевказаного процесу. Слід зазначити, що вперше в ООН проблема захисту прав трудящих мігрантів була порушена в 1972 році, коли Економічна та соціальна рада висловила стурбованість нелегальним транспортуванням робочої сили до європейських країн та експлуатації робітників з африканських держав.

Серед ухвалених актів ООН слід звернути увагу на Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року та Протокол проти незаконного ввезення мігрантів суходолом, морем і повітрям 2000 року [1]. Значення Конвенції та Протоколу полягає в тому, що він формує міжнародно-правову базу організації міжнародного співробітництва протидії незаконному перевезенню мігрантів. Конвенція вводить класифікацію виходячи з поділу суб'єктів (мігрантів) на категорії: іноземці, допущені до країни в'їзду для здобуття освіти та навчання; мігранти, які в'їжджають працювати; мігранти, які в'їжджають по лінії об'єднання сімей та створення нових сімей; мігранти, які в'їжджають на постійне поселення; іноземці, допущені у країну в'їзду з гуманних міркувань (біженці, особи, які шукають притулку).

Необхідно відзначити Міжнародну конвенцію про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей. Цей документ представляє всеосяжний міжнародний договір, який безпосередньо присвячується питанням захисту прав трудящих-мігрантів, підкреслюється зв'язок між міграцією та правами людини, що стає вирішальним питанням політики у світовому масштабі.

Низка провідних держав, визначаючи важливість та необхідність захисту прав трудових мігрантів, утримуються від ратифікації багатосторонніх міжнародних угод, розроблених у рамках ООН та Міжнародної організації праці (МОП), нагомість віддаючи перевагу двосторонньому міждержавному урегулюванню даних питань. Україна належить до тих держав, які ще не ратифікували деякі міжнародні договори з питань трудової міграції [2, с. 108].

У Конвенції про захист прав трудящих-мігрантів та членів їх сімей зроблено спроби усунути суперечності та недоліки, які існували в раніше прийнятих конвенціях МОП з трудової міграції, та у більш повному обсязі закріплені права трудящих-мігрантів, розкрито визначення понять різних категорій трудящих-мігрантів.

Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) (United Nations Development Programmed) зазначає, що конфлікти із застосуванням насильства пройшлися сільськогосподарськими землями, селами та містами більш ніж 40 країн світу. Конфлікти знищують будинки та засоби для існування у багатьох громадах. Розвиток ситуації у сфері незаконної міграції демонструє недостатню ефективність практичної реалізації вищевказаних правових механізмів.

Починаючи з 2013 року тема активно обговорюється під час засідань Ради Безпеки ООН та Генеральної Асамблеї ООН. У ході 68-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН (3–4 жовтня 2013 року) відбувся діалог на високому рівні з питання міжнародної міграції та розвитку.

У доповіді ООН з питань міграції зазначалося, що оскільки зростання мобільності людини продовжуватиметься та прискориться, переростаючи у тенденцію століття, уряди все більшою мірою визнають важливість співпраці у питаннях регулювання міграції, та відзначають взаємозв'язок міграції за трьома основними напря-

мами сталого розвитку: економічним, соціальним, екологічним.

Відображенням початку нового етапу процесу правової регламентації протидії незаконному перевезенню мігрантів стало проведення 18 липня 2017 року Конференції учасників Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності. За результатами було прийнято практичні рекомендації, які передбачають удосконалення міжнародного співробітництва між судовими та правоохоронними органами, механізмів фінансового антикорупційного контролю на підставі застосування адміністративних методів. Було вжито практичних заходів, спрямованих на вдосконалення протидії незаконному перевезенню мігрантів.

На основі ухваленої Резолюції Ради Безпеки ООН № 2240 було розширено повноваження держав, що ратифікують Протокол проти незаконного ввезення мігрантів суходолом, морем і повітрям від 2000 року [3]. Відповідно до цього документа державам-учасницям системи протидії нелегальній міграції на рівні ООН, було надано можливість для огляду суден, що відходять від берегів Північної Африки (Лівії), за наявності розумних підстав для припущень про вчинене правопорушення, пов'язаного з незаконним транспортуванням мігрантів. Незмінною залишилася умова, що судна, які займаються вказаною злочинною діяльністю, можуть доглядатися у відкритому морі біля узбережжя Північної Африки (Лівія) лише за згодою держави прапора.

У рамках Генеральної Асамблеї ООН 4–15 вересня 2006 року було проведено діалог на високому рівні з питання міжнародної міграції та розвитку. Держави-члени обговорили глобальні наслідки міжнародної міграції та зв'язок між міграцією та розвитком. Діалог на високому рівні показав зв'язок між політикою у галузі розвитку та міграційною політикою, підтвердив факт, що належне управління міграцією може сприяти розвитку, а політика у галузі розвитку – впливати на міграцію. Значення цього складного зв'язку збільшується, оскільки рівень міграції зростає з кожним роком.

В результаті обговорень держави-члени ООН висловили зацікавленість у продовженні діалогу з питання про міграцію та розвиток за допомогою неофіційного, добровільного та очолюваного державами глобального форуму.

Перша нарада у рамках Глобального форуму з міграції та розвитку відбулася у Брюсселі 9–11 липня 2007 року. Це ознаменувало початок глобального процесу, покликаного посилити позитивний вплив міграції на розвиток (і навпаки) через прийняття послідовного стратегічного підходу, виявлення нових інструментів та передової практики, обміну новими знаннями та досвідом щодо новаторських прийомів і методів та встановлення співпраці між різними суб'єктами, що беруть участь у міграційному процесі.

Друга нарада Глобального форуму з міграції та розвитку, що відбулася в Манілі 27–30 жовтня 2008 року, була присвячена основній темі «Захист та розширення прав мігрантів на користь розвитку».

Головною темою третьої наради Глобального форуму з міграції та розвитку, що відбувся в Афінах 2–5 листопада 2009 року, було врахування міграційної політики у стратегіях розвитку держав [4].

Передбачалося, що метою діалогу на високому рівні стане обговорення багатопланових аспектів міжнародної міграції та розвитку для виявлення належних шляхів і засобів, що дозволяють максимально використати пов'язані з міграцією блага розвитку та звести до мінімуму негативні наслідки.

У ході діалогу на високому рівні особлива увага приділялася питанням політики, включаючи завдання досягнення узгоджених на міжнародному рівні цілей у галузі розвитку, у тому числі Цілей Розвитку Тисячоліття [5].

У вересні 2016 року на сімдесят першій сесії Генеральної Асамблеї ООН ухвалила Нью-Йоркську декларацію про біженців та мігрантів [6]. Як зазначено в документі, її ключове значення – рішення проблеми переміщення великих груп біженців і мігрантів та забезпечення їх необхідною допомогою.

Підтримавши Декларацію, держави-члени погодилися з низкою зобов'язань, визнаючи загальну відповідальність за забезпечення того, щоб при регулюванні переміщення великих груп біженців та мігрантів повинна проявлятися гуманність, чуйність та співчуття та враховування інтереси людей. Це буде досягатися за рахунок міжнародного співробітництва, враховуючи що можливості та ресурси для життя заходів у зв'язку з переміщеннями неоднакові. Міжнародне співробітництво між країнами походження чи громадянства, транзиту та призначення стає важливим. Співпраця в цій галузі несе користь для людства.

Біженцям і мігрантам, які переміщуються у складі великих груп, слід надавати всебічну підтримку, допомогу та захист відповідно до зобов'язань держав, що впливають із міжнародного права.

У Декларації наголошується, що держави-учасниці заявляють про зобов'язання дотримуватися прав людини та основних свобод мігрантів і біженців наголошують, що вони потребують таких умов для життя, за яких будуть жити у безпеці та з гідністю. Держави обіцяють підтримку тим, хто страждає сьогодні, тим, хто виявиться частиною великих груп людей, які переміщатимуться у майбутньому. Визнаючи, що держави мають права та обов'язки щодо управління кордонами та контролю за ними, країни-учасниці Декларації погодилися вводити процедури прикордонного контролю з дотриманням відповідних зобов'язань з міжнародного права, включаючи міжнародне право прав людини та міжнародне міграційне право.

Декларація наголошує, що держави налаштовані сприяти розвитку міжнародного співробітництва у питаннях прикордонного контролю та управління кордонами як важливого елемента забезпечення безпеки для держав та у питаннях, пов'язаних із боротьбою проти транснаціональної організованої злочинності, тероризму та незаконної торгівлі людьми.

Держави погодилися забезпечувати відповідне навчання державних службовців та співробітників правоохоронних органів, які працюють у прикордонних районах, з метою дотримання прав людини всіх осіб, які перетинають або намагаються перетнути міжнародні кордони. Важливим елементом є завдання зміцнювати міжнародне співробітництво у сфері управління кордонами, включаючи співробітництво, підготовку, навчання та обмін передовим досвідом.

Відповідно до принципу не видворення ніхто не повинен піддаватися висилці назад при перетині кордону. Визнається, що держави, які зобов'язані забезпечувати дотримання зобов'язань та принципів, мають право на життя заходів з метою запобігання нерегульованого перетину кордону. Засуджуються акти та прояви расизму, расової дискримінації, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості щодо біженців і мігрантів та стереотипи, що застосовуються до них, у тому числі на основі релігії чи переконань.

У Декларації Генеральна Асамблея ООН наголосила на важливості спільної роботи зокрема, країн походження, транзиту та призначення, зазначивши, що співпраця в цій галузі принесе вигоди для людства.

У двох додатках до Декларації викладається глобальний договір про безпечну, впорядковану та регулярну міграцію та систему реагування на біженців. Держави-учасниці зобов'язуються спрямовувати сили на усунення спонукальних чинників, які викликають переміщення великих груп людей або ускладнюють цю проблему.

Повинні аналізуватись фактори, у тому числі в країнах походження, які призводять до переміщення великих груп людей або сприяють цьому процесу. Необхідно співпрацювати з метою створення умов, що дозволяють спільнотам та окремим особам жити в умовах миру та процвітання на батьківщині. Міграція має бути вільним, а не вимушеним вибором.

Питання міграції опосередковано були включені у Порядок денний у галузі сталого розвитку на період до 2030 року, в якому поставлено мету ліквідації крайньої бідності та нерівності, активізації Глобального партнерства в інтересах сталого розвитку, сприяння побудові миролюбного та відкритого суспільства, заснованого на дотриманні міжнародних прав людини та верховенстві права, створення умов для збалансованого, стійкого економічного зростання та зайнятості, боротьби з погіршенням стану навколишнього середовища та забезпечення життя ефективних заходів у зв'язку зі стихійними лихами та несприятливими наслідками зміни клімату [7].

Глобальний пакт за безпечну, впорядковану та регульовану міграцію ухвалили 10 грудня 2018 року на конференції Організації Об'єднаних Націй в Марракеші (Марокко). Документ підтримали 164 зі 192 країн ООН [8, с. 91]. З метою реалізації підсумкового документа щодо переміщення великих груп біженців і мігрантів розроблено Керівні принципи, передбачені для добровільного застосування щодо поводження з мігрантами, які перебувають у вразливому становищі. Цей документ є першою міжнародною угодою, що відображатиме всі аспекти міжнародної міграції. У Глобальному договорі закладено низку принципів, зобов'язань та домовленостей між державами-членами [9].

Основні положення Глобального пакту за безпечну, впорядковану та регульовану міграцію викладено у брошурі «Глобальний договір щодо біженців коротка довідка від агентства ООН у справах біженців» виданою Агентством Організацією Об'єднаних Націй у справах біженців [10].

Деякі особливості щодо протидії нелегальному перевезенню мігрантів має Європейський Союз, діяльність якого у зазначеній сфері ґрунтується на нормативних актах ООН. Компетенція Європейського Союзу у сфері регламентації вимушеної міграції має спільну природу при домінуючому здійсненні правового регулювання за допомогою директив Ради Європейського Союзу та Європейського Парламенту, реалізується за умови солідарного ставлення держав-членів Європейського Союзу до мінімальних стандартів, що виробляються. Специфіка спільної компетенції у цій галузі передбачає володіння Радою Європейського Союзу повноваженнями на тимчасовій основі відступати від застосування норм права Європейського Союзу.

Правові умови прийому мігрантів до Європейського Союзу набули екстериторіального характеру та стали стандартом, на який орієнтуються інші держави. Імплементация зазначених норм до національного законодавства третіх країн є основою для укладання міжнародних угод щодо мінімізації наслідків міграційної кризи. Правові умови поділяються на загальні, що виражаються у міжнародному захисті біженців, та спеціальні, які застосовуються у разі масового припливу вимушених мігрантів.

Гарантії Конвенції про захист прав людини та основних свобод у сфері висилки іноземних громадян імплементовані у правовій системі Європейського Союзу, незважаючи на певну своєрідність способів інкорпорації норм Конвенції у право Європейського Союзу [11].

У ряді аспектів право Європейського Союзу на сьогоднішній день надає більш високий рівень захисту, ніж Конвенція про захист прав людини та основних свобод. Як приклад можна навести обов'язок держав-членів Європейського Союзу обґрунтовувати пропорційність позбавлення

волі іноземного громадянина досягненню мети виконання рішення про висилку (чого не вимагає пункт 5-1-f Конвенції), право на отримання безкоштовної юридичної допомоги при перегляді правомірності позбавлення волі (чого не вимагає частина 4 статті 5 Конвенції), розповсюдження на справи гарантій справедливого судового розгляду та інше.

З метою ефективної боротьби з незаконним ввезенням мігрантів, та у світлі транснаціонального характеру важливо, щоб держави встановили юрисдикцію щодо діянь, які можуть мати місце за межами національних кордонів, для того, щоб створити умови для кримінального переслідування осіб, які намагаються незаконно ввезти людей морем в іншу державу або які організують незаконне ввезення мігрантів у третю країну та керують цим процесом.

Встановлення юрисдикції за межами національної території може мати наслідки для надання взаємної правової допомоги. У деяких випадках у видачі може бути відмовлено, якщо правопорушення було вчинено за межами території держав-учасниць та в законодавстві держави, що запитується, не передбачено юрисдикції щодо правопорушення, вчиненого за межами території за однаковими обставинами.

Висновки. У даний час на базі Організації Об'єднаних Націй сформовано організаційно-правову

базу протидії незаконному перевезенню мігрантів, яка продовжує послідовно вдосконалюватися та розвиватися. Необхідно відзначити багатоплановий характер міжнародної міграції, важливість належного міжнародного, регіонального та двостороннього співробітництва та діалогу у цьому питанні, необхідність захищати права людини мігрантів, незалежно від статусу, особливо в період зростання міграційних потоків. Доцільні регіональні консультації на підтримку переговорів щодо вирішення проблем міграції в існуючих консультативних процесах і механізмах.

Негативні тенденції розвитку ситуації у цій сфері подолати не вдалося. Ця обставина зумовлює наявність невирішених проблем у міжнародних актах ООН. Це відсутність міжнародно-правового визначення «нелегальний мігрант»; недостатня увага регламентації дій держав при здійсненні протидії незаконному перевезенню мігрантів повітряним та сухопутним транспортом; недостатнє врегулювання підстав перевірки транспорту державою на територію, якої прибувають мігранти; відсутність механізмів оперативного реагування на перевірку інформації про можливе порушення міграційного режиму; відсутність механізмів узгодження вимог окремих конвенцій Організації Об'єднаних Націй.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, ухвалена Резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789
2. Козін С. До питання міжнародно-правового захисту трудових прав мігрантів. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 12. С. 104–109.
3. Резолюції Ради Безпеки ООН № 2240 (2015). URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=561dfb4e4>
4. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. Київ: НІСД, 2018. 472 с.
5. Додаткова інформація про Цілі Розвитку Тисячоліття. URL: <https://aup.com.ua/uploads/Dovidka.pdf>
6. Нью-Йоркська декларація про біженців та мігрантів. URL: <https://www.ohchr.org/ru/migration/new-york-declaration-refugees-and-migrants>
7. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications>
8. Жванко Л. Міжнародно-правові інструменти ООН в контексті вирішення глобальної проблеми біженців та мігрантів. *Європейські історичні студії*. 2019. № 14. С. 88–111.
9. Про що насправді йдеться у міграційному пакті ООН. URL: <https://www.dw.com/uk/%D0%BF%D1%80%D0%BE-%D1%89%D0/a-46663258>
10. Глобальний договір щодо біженців коротка довідка від агентства ООН у справах біженців. Агентство ООН у справах біженців / Серпень 2018. URL: <https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/pdf>
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text