

# Система міжнародно-правових актів регулювання міграційних процесів



Геннадій МОСКАЛЬ,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
заслужений юрист України



42

**Розглядаючи проблеми міжнародно-правового регулювання міграційних процесів, варто розділити нормативну базу на частини за певними критеріями, зокрема зробити поділ на універсальні та регіональні норми. Такий підхід дасть змогу, незважаючи на деякі спірні питання, які існують у доктрині міжнародного права, всебічно й повно дослідити систему міжнародно-правових актів, що формують міграційну політику як в Україні, так і в усьому світі.**

Аналізуючи норми міжнародного права, практику та досвід країн, погляди вчених-дослідників у сфері міграції – таких, як Ю. Римаренко [13], О. Піскун [12], В. Новик [11], та інших, ми можемо універсальні міжнародні норми з питань міграційної політики поділити на дві групи.

До першої, віднесемо універсальні міжнародні норми, які стосуються безпосередньо прав людини, мають загальний характер та відносно пов'язані з міграційними процесами. Так, кожному надається право на створення сім'ї та сімейне життя, але мігрантам нелегко скористатися цим правом, бо на нього впливають різні норми, й не тільки загального характеру.

До другої групи норм можна віднести універсальні норми міжнародного права спеціального характеру, які безпосередньо стосуються міграційних процесів. До них, на нашу думку, належать:

а) міжнародні норми з питань боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, яка перетворила нелегальну міграцію на одне з найбільших джерел незаконного отримання прибутків;

б) міжнародні норми з питань боротьби проти нелегального перетинання кордону.

Такий поділ на дві групи проводиться, виходячи зі світового співробітництва держав у сфері міграційної політики, яка складається з трьох основних напрямів:

– захист прав людини (тобто захист прав нелегального мігранта як на національному, так і на міжнародному рівнях);

– боротьба з транснаціональною організованою злочинністю у сфері нелегальної міграції;

– боротьба з незаконним перетинанням кордонів.

Розпочнімо аналіз з міжнародно-правових актів загального характеру. Ще в Декларації прав людини та громадянина (1789 р.), яка була визнана «мірою істинних прав», стверджувалося, що єдиною причиною суспільних бід та пороків урядів є зневажливе ставлення до прав людини [4, с. 250]. Новим етапом розвитку міжнародного права з цього питання можна вважати період після Другої світової війни. Як зазначає П. Маланчук, основною ознакою того періоду є розширення та визнання прав кожної окремо взятої особи [5, с. 64], тобто одним із основних принципів міжнародного права стала глибока повага до прав і основоположних свобод людини, що було закріплено в Загальній декларації прав людини (1948 р.), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (1966 р.) та Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.).

Згадані документи можна вважати найвагомішими стандартами прав і основоположних свобод людини. Як зазначає К. Ямага-Карнс, Загальна декларація прав людини й Міжнародний пакт про громадянські та політичні права визначили базові норми щодо недискримінації іноземців. Так, ст. 26 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права вказує на рівність усіх людей перед законом і на право, без будь-якої дискримінації, на рівний

захист. Пакт надав нелегальним мігрантам правову можливість захистити свої законні права й тим самим забезпечив кожній людині рівний доступ до основних засобів захисту, які закріплені в Загальній декларації прав людини [10, р. 565].

1990 року було прийнято Конвенцію ООН про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей [6]. У преамбулі цього міжнародного документа зазначено, що держави прийняли цю конвенцію, враховуючи те, що трудящі, які не мають документів або постійного статусу, часто змушені найматися на роботу на менш сприятливих умовах, ніж інші трудящі, чим користуються багато роботодавців, залучаючи таку робочу силу для збільшення прибутків або недобросовісної конкуренції. Усе це безпосередньо впливає на зростання рівня нелегальної міграції. Цей документ у жодному разі не слід тлумачити як спробу встановити статус для нелегальних трудящих-мігрантів (ст. 35 конвенції). Однак необхідно наголосити, що ця конвенція, фіксуючи ширше визнання загальних прав усіх трудящих-мігрантів, ставить за мету ліквідувати практику найму мігрантів, які нелегально перебувають у іноземній країні.

Варто звернути особливу увагу на ст. 68 конвенції, яка наголошує: «1. Держави-учасниці співпрацюють у справі запобігання або протидії незаконним переїздам та найму трудящих-мігрантів. Заходи передбачають:

а) певні засоби, які спрямовані проти поширення хибної інформації щодо питань міграції;





б) засоби з виявлення та недопущення незаконних переїздів трудящих-мігрантів та прийняття ефективних санкцій проти осіб, груп або формувань, які займаються організацією переїздів;

с) засоби з уживання ефективних санкцій проти осіб або груп, які застосовують стосовно нелегальних мігрантів та їхніх родин насилля, погрози, залякування».

Не менш важливим міжнародним документом, який прямо стосується проблем міграції, є Конвенція ООН про статус біженців (1951 р.). У ній зосереджено увагу на тому, що ефективність функціонування інституту притулку повністю залежить від боротьби з нелегальною міграцією та рівня сприйняття цієї проблеми з урахуванням складності становища біженців. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) відзначає: «Фактично світ страждає не від проблеми з наданням притулку. У нього проблема з імміграцією, а біженці розплачуються за це» [1, с. 4]. Тому можна сказати, що проблема запобігання безпідставним вимогам мігрантів стосовно отримання притулку та збереження максимального ступеню захисту біженців не скоро буде розв'язана як на міжнародному, так і на національному рівнях.

Також дуже важливим є питання міжнародно-правового захисту прав жінок і дітей. Вони, перебуваючи у статусі нелегальних мігрантів, в особливо тяжкому становищі. Приміром, під час нелегального переправлення жінки здебільшого зазнають особливих форм експлуатації, тобто до них застосовуються найрізноманітніші форми насилля, зокрема сексуального. Потрібно пам'ятати, що такі «об'єкти торгівлі» весь час їх подальшої експлуатації баланують на межі легального та нелегального статусу.

Міжнародні договори з питань боротьби з торгівлею жінками є різними за змістом і формою, адже стосуються різних аспектів, напрямів співробітництва та мають неоднакове практичне значення. Тому кожне питання цього співробітництва регулюється різними видами угод, а саме: консульськими конвенціями, угодами про правову допомогу та про реадмісію. До цих угод слід віднести Конвенцію про рабство (1926 р.), із змінами, внесеними протоколом від 1953 р., Конвенцію щодо примусової та обов'язкової праці (1930 р.), Додаткову конвенцію про скасування рабства, торгівлі та звичаїв, подібних до рабства (1956 р.), Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.). Особливо важливою угодою є Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами (1949 р.), яка регулює питання співробітництва

у сфері запобігання і боротьби з такою торгівлею. Ці угоди переважно спрямовані проти окремих видів міжнародних кримінальних злочинів, проте мають особливе значення: вирішуючи одне питання, сприяють у врегулюванні проблеми загалом.

Особливу увагу слід приділити правам дітей-нелегальних мігрантів. Так, у Віденській Декларації та програмі дій, прийнятій на Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 року, проголошено принцип «першочергова увага дітям», який вказує на важливість як національних, так і міжнародних зусиль для забезпечення поваги до прав дитини на виживання, захист і розвиток. Всесвітня конференція з прав людини закликала всі держави підтримати міжнародне співробітництво в розв'язанні гострої проблеми дітей, яка потребує створення ефективних засобів боротьби з використанням їх на шкідливих роботах, торгівлею дітьми, дитячою проституцією та порнографією.

Важливу роль у захисті прав дитини відіграють Конвенція ООН про права дитини (1989 р.) та Всесвітня Декларація про забезпечення виживання, захисту та розвитку дітей (1990 р.) [3]. Конвенція ООН про права дитини у ст. 11, приділяючи значну увагу нелегальній міграції дітей, зазначає: «Держави-сторони вживають заходів щодо боротьби з незаконним переміщенням і неповерненням дітей із-за кордону».

Є дві причини, з яких дорослі нелегально відправляють неповнолітніх в інші країни. По-перше, для подальшого переїзду батьків до дитини після отримання нею легального статусу. Це можливо відповідно до ст. 10 Конвенції ООН про права дитини, яка проголошує: «... Заява батьків на в'їзд у державу-сторону або виїзд з неї з метою возз'єднання родини повинна розглядатися державами позитивним, гуманним і оперативним чином. Держави забезпечують, щоб подання такого прохання не призводило до несприятливих наслідків для заявника та членів родини» [3]. По-друге, з метою отримання дитиною легального статусу біженця згідно зі ст. 22 Конвенції ООН про права дитини й можливості залишитися в благополучній країні.

Держави, до яких прибувають діти-нелегальні мігранти, намагаються врегулювати це питання з допомогою різних заходів: це і посилення контролю, включаючи ув'язнення неповнолітніх, і рентген-обстеження для встановлення віку, і відправлення їх у «третю безпечну країну», і, нарешті, серйозна турбота про дітей.

Досліджуючи регіональні норми міжнародного права з проблем міграційної політики, ми особливо цікавилися тими, які прийняті та застосовуються Європейським Со-

юзом (ЄС) та Радою Європи (РЄ). Цей вибір важливий, по-перше, тому, що в регіональних європейських нормах дістали відображення принципи універсальних норм міжнародного права з міграційної політики. При цьому регіональні норми мають свої нормативно-правові відмінності та особливості, які надають їм унікального значення та створюють стандарти об'єднаної Європи. По-друге, Україна має намір стати повноправним членом європейської спільноти. Також потрібно наголосити, що Україна з 1995 року є членом Ради Європи й тому має дотримуватися регіональних міжнародних норм, зокрема й з питань міграційної політики.

Аналізуючи проблему нелегальної міграції, слід враховувати те, що країни-члени Ради Європи та Європейського Союзу перевищують загальносвітові показники щодо загальної кількості легальних та нелегальних мігрантів, які становлять 4,1% сукупного населення (16,8 млн. осіб) проти 1,7% населення земної кулі. З 80 млн. легальних та нелегальних мігрантів у світі наймані робітники становлять 25–30 млн., або 37% усіх іноземців, що проживають за кордоном. У ЄС цей показник становить 33% з урахуванням лише легальних мігрантів та 50% з урахуванням усіх мігрантів [7, с. 187].

Статистичні дані за 2010 рік свідчать, що 30 млн. осіб щороку провозяться контрабандно, до того ж 400–500 тис. нелегальних мігрантів потрапляють до країн ЄС. Постійно 3 млн. нелегальні проживають у Європі, особливо в її південній частині та Німеччині [9, р. 12]. Найбільша кількість порушників спостерігається на кордонах таких країн: Югославія, Афганістан, Румунія, Туреччина, Ірак, Бангладеш, КНР, Україна, Росія.

У середині 80-х років ХХ ст. під егідою міністрів, відповідальних за питання міграції, було створено міжурядові групи. Це були перші кроки до налагодження регіонального європейського співробітництва у сфері міграції. Тут можна згадати: Групу національних координаторів з питань вільного пересування людей, Спеціальну групу з імміграції, Групу Треві тощо. Саме вони й розпочали підготовку загальноприйнятих рішень щодо регулювання міграційних потоків [8, с. 31].

Що стосується новітньої міграційної європейської політики, то вона визначається кількома європейськими угодами та конвенціями, які було прийнято останніми десятиріччями. Це Шенгенські угоди 1985 та 1990 років, Дублінська конвенція (1990 р.), Маастрихтський договір (1992 р.) та Амстердамський договір (1997 р.).

Наприкінці 2003 року набрала чинності єдина політика ЄС щодо надання притулку. Для її реалізації у





2007 році створено єдину прикордонну службу охорони портів та узбережжя. Ця міжнародна служба координує свої дії з поліцією кожної країни ЄС і налагоджує співробітництво між силовими структурами та службами імміграції кожної країни [2, с. 5].

Можна стверджувати, що нині ЄС провадить збалансовану міграційну політику щодо протидії нелегальній міграції й при цьому не збирається перетворюватися на «фортецю для іммігрантів».

Отже, європейські країни з прийняттям новітніх національних законодавчих актів почали займати обережнішу позицію щодо в'їзду й перебування нових іммігрантів, запровадивши певні обмеження. Проте деякі країни провадять таку імміграційну політику, яка сприяє переселенню кваліфікованих робітників-іммігрантів.

Проаналізувавши тенденцію розвитку європейської та міжнародної спільнот, можна стверджувати, що виник новий тип міграційного процесу зі своїми особливостями. Наприклад, передбачено заохочення країн із надлишком робочої сили, щоб вони знижували потреби своїх громадян у еміграції шляхом створення нових робочих місць та інвестицій в освіту. Ще 1996 року ЄС надав регіональну допомогу на суму близько 116 млрд. доларів США, значна частина якої потрапила до четвірки «найбідніших» країн ЄС – Греції, Ірландії, Іспанії та Португалії. Це продумане рішення, адже на рівень міграції всередині ЄС значною мірою впливає те, що, наприклад, частка ВВП на душу населення в Греції становить 64% середнього показника по ЄС, а в Ірландії – 90% [7, с. 213].

Нинішня політика РЕ та ЄС у міграційній сфері має такі особливості:

- складається із загальноприйнятих заходів щодо посилення контролю за міграційними процесами та застосування превентивних засобів боротьби з нелегальною міграцією;
- передбачає заходи, спрямовані на інтеграцію переселенців у країні, яка приймає;
- об'єднує спільні міжнародні заходи, що їх здійснюють країни з метою вдосконалення ефективності управління міграційними процесами на двосторонньому або багатосторонньому рівнях.

Проведене дослідження міжнародно-правового регулювання боротьби з нелегальною міграцією на універсальному та регіональному рівнях підтверджує доцільність створення такої класифікації універсальних норм міжнародного права у сфері нелегальної міграції:

- універсальні норми міжнародного права загального характеру, які непрямо стосуються питань міграції;
- універсальні норми міжнародного права спеціального характеру,

які безпосередньо стосуються цієї проблеми. Вони, у свою чергу, поділяються на норми, що стосуються боротьби з транснаціональною організованою злочинністю, та норми щодо боротьби з нелегальним перетинанням кордонів.

Принцип поваги до прав і свобод людини-мігранта на всіх етапах має бути в основі міграційної політики (як міжнародної, так і національної). Превентивні заходи боротьби з нелегальною міграцією найбільше відповідають вимогам захисту прав людини.

### Джерела

1. Беженцы: убежище в Европе. – Женева: УВКБ ООН, 1995. – 152 с.
2. Загоруйко Ю. Спекотне літо в Севільї: (Проблеми імміграції та прийому нових членів до ЄС: За підсумками Севільського саміту) // Дзеркало тижня. – 2002. – № 24. – С. 5.
3. Конвенція ООН про права дитини від 20 листопада 1989 року № 44/25 [Електронний ресурс]. – <http://www.rada.gov.ua>
4. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв.: Сборник документов / Под ред. П. Н. Галанзы. – М.: Госюриздат, 1957. – 620 с.
5. Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом / Пер. з англ. – Х.: Консум, 2000. – 592 с.
6. Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей від 18 грудня 1990 року № 45/158 [Електронний ресурс]. – <http://www.rada.gov.ua>
7. Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний, національний виміри (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика): Енциклопедія / Упор. Ю. І. Римаренко. – К.: Довіра, 1998. – 912 с.
8. УВКБ ООН і його партнери в Європе: Информационное пособие. – Женева: УВКБ ООН, 1995. – 145 с.
9. Recommendation of Parliamentary Assembly of CE 1467 (2000) // Gazzete. – 2010. – № 4. – P. 12–13.
10. Ymaga-Karns K. Pressing Japan: Illegal foreign workers under international human rights law and the role of the cultural relativism // Texas International Law Journal. – 1995. – № 30. – P. 565–566.
11. Новик В. О. Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні (аналітичне дослідження). – К.: ВАПЕ, 1999. – 216 с.
12. Пісун О. Міграційна служба в Україні / О. Пісун, І. Прибиткова, В. Волович // Політична думка. – 1996. – № 3–4. – С. 45–72.
13. Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право: Підруч. [університетський курс] – К.: КНТ, 2007. – 640 с.

## Із писарів Запорозького Війська



**До 130-річчя  
з дня народження  
поета й  
художника  
Давида Бурлюка**

Майже в усіх енциклопедіях загадкове ім'я Давида Бурлюка супроводжують однотипні й однозначні визначення: російський поет, художник, один із основоположників футуризму. Не згадують, що син агронома-самоучки за батьківською лінією – не просто український козак, а нащадок запорожців, що він не соромився свого походження – навпаки з гордістю наголошував: «Наша воулична кличка – «Писарчуки». Ми були писарями Запорозького Війська». Так і нотував у спогадах: Війська. А ще не забував рідної мови, мріяв писати нею поезію.

Народився майбутній мистецький бунтар на хуторі Семиротівка (нині Лебединського району Сумської області). Бійцівські якості знадобилися в Одеському художньому училищі, де доводилося утверджуватися серед гоноровитих ровесників, а надто ж прислужилися пізніше: у Німеччині, Парижі й Москві, на Уралі й Далекому Сході, а також у Японії, де два роки вивчав тамтешню культуру й постійно згадував, як разом із Маяковським плевав футуристичні збірки «Садок суддів» та «Ляпас суспільному смаку». 1922 року поселився у США. Разом із дружиною Марією не одне десятиліття видавали англійською та російською мовами журнал «Колір і рима». Двічі відвідав СРСР, але не надрукував там жодного рядка. Помер 15 січня 1967 року у місті Хемптон-Бейз (штат Нью-Йорк). За акуратно складеним заповітом тіло поета було кремовано, а прах розвіяно над водами Атлантики.

Нещодавно сумський лірик Олександр Вертіль видав низку віршів знаменитого земляка в перекладі українською. Книжка Давида Бурлюка ошатно оформлена, щедро ілюстрована. Є в ній і такі рядки українського батька російського футуризму: «В умі юрмляється спомини дитинства // Коли на Україні в Котельві // Я кожен сад вважав за спадок материнський».

М. С.



David Burliuk.