

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
3 July 2001
Russian
Original: English

Пятьдесят шестая сессия

Пункт 113 первоначального перечня*

**Международная миграция и развитие, включая вопрос
о созыве конференции Организации Объединенных
Наций по международной миграции и развитию для
рассмотрения проблем миграции**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен в соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 54/212 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1999 года. Подготовка доклада осуществлялась в консультации с соответствующими органами, учреждениями, фондами и программами системы Организации Объединенных Наций и другими соответствующими межправительственными, региональными и субрегиональными организациями, занимающимися вопросами миграции и развития. В докладе дается обобщенная информация о национальной политике в области международной миграции и мнениях правительств относительно созыва конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию; приводится информация о мероприятиях, проведенных в последнее время соответствующими организациями на региональном и международном уровнях, с учетом результатов анализа опыта, приобретенного ими в области регулирования миграции и миграционной политики в процессе их деятельности; а также рассматриваются возможные механизмы в рамках системы Организации Объединенных Наций для изучения вопросов, касающихся международной миграции и развития.

* A/56/50.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	3
II. Национальная политика в области международной миграции и мнения правительств относительно созыва конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию	3–17	3
III. Недавняя деятельность соответствующих органов, учреждений, фондов и программ системы Организации Объединенных Наций и других международных организаций в области международной миграции и развития	18–55	7
A. Секретариат Организации Объединенных Наций	19–22	7
1. Отдел народонаселения	19–21	7
2. Статистический отдел	22	8
B. Региональные комиссии Организации Объединенных Наций	23–25	9
C. Комитет по политике в области развития	26	10
D. Другие организации системы Организации Объединенных Наций	27–41	10
1. Комиссия по правам человека	27–29	10
2. Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию	30	11
3. Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций	31–32	11
4. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения	33	12
5. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	34–36	12
6. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	37	14
7. Международная организация труда	38–41	14
E. Организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций	42–55	15
1. Международная организация по миграции	42–46	15
2. Организация экономического сотрудничества и развития	47–48	17
3. Совет Европы	49–50	17
4. Европейский союз	51–52	18
5. Международный центр по разработке политики в области миграции	53	19
6. «Метрополис»	54–55	19
IV. Возможные механизмы изучения международной миграции и развития	56–63	20

I. Введение

1. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 54/212 от 22 декабря 1999 года просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят шестой сессии «доклад, содержащий, в частности, краткое описание уроков, извлеченных в контексте различных связанных с международной миграцией и развитием мероприятий, которые осуществлялись на региональном и межрегиональном уровнях, а также передового опыта в отношении регулирования миграции и политики в области миграции». Генеральная Ассамблея просила также Генерального секретаря «представить предназначенные для рассмотрения Ассамблеей рекомендации в отношении стратегических мер, которые можно было бы принять на международном уровне», с учетом, в частности, следующего: а) доклада Комитета по политике в области развития о рассмотрении им вопроса о миграции и развитии; б) работы соответствующих органов, учреждений, фондов и программ системы Организации Объединенных Наций и других международных организаций в области международной миграции и развития; в) возможных механизмов в рамках системы Организации Объединенных Наций для всеобъемлющего и комплексного изучения вопросов международной миграции и развития; и д) необходимости проведения, в консультации с соответствующими органами Организации Объединенных Наций, анализа данных, касающихся миграции в различных регионах и между регионами.

2. Настоящий доклад подготовлен в соответствии с этой просьбой и в консультации с соответствующими органами, учреждениями, фондами и программами системы Организации Объединенных Наций и другими соответствующими межправительственными, региональными и субрегиональными организациями, занимающимися вопросами миграции и развития. В настоящем докладе содержится обобщенная информация о национальной политике в области международной миграции и мнениях правительств относительно созыва конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию; приводится информация о мероприятиях, проведенных в последнее время соответствующими организациями на региональном и международном уровнях с учетом результатов анализа опыта, приобретенного ими в процессе своей деятельности в области регулирования миграции и миграционной политики; а также рассматриваются возможные механизмы в рамках системы Организации Объединенных Наций для изучения вопросов, касающихся международной миграции и развития.

II. Национальная политика в области международной миграции и мнения правительств относительно созыва конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию

3. Международной миграции как глобальному явлению, затрагивающему растущее число стран, уделялось все больше внимания на директивном уровне. Согласно информации, содержащейся в базе данных о стратегиях в области народонаселения Отдела народонаселения (Департамент по экономическим и

социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций), в середине 70-х годов международная миграция для многих правительств стояла на втором плане в списке волнующих их вопросов¹, а их действия ограничивались в основном административным регулированием национальных границ. В последние десятилетия число правительств, принимающих меры для регулирования миграционных потоков, увеличилось. Доля стран, осуществляющих политику снижения миграции, достигла к 1995 году 35 процентов по сравнению со всего лишь 6 процентами в 1976 году. За этот период доля правительств, принимавших меры для сохранения уровней иммиграции на прежнем уровне или проводивших политику невмешательства, сократилась с 87 до 61 процента. В частности, развитые страны продемонстрировали наибольшую склонность к ограничению иммиграции.

4. Что касается эмиграционной политики, то в период с 1976 по 1995 год доля стран, стремившихся снизить уровень эмиграции, возросла с 13 до 20 процентов. По состоянию на 1995 год три четверти стран стремились сохранить существующий уровень эмиграции или не предпринимать никаких действий в этой области. Это означает, что доля таких стран сократилась по сравнению с 1976 годом, когда она составляла 83 процента. Как в развитых, так и в развивающихся странах наблюдались аналогичные тенденции в эволюции их мнений.

5. Отражением растущей обеспокоенности в связи с международной мобильностью населения и недостаточным пониманием взаимосвязи между этим явлением и процессом развития стало изучение возможности созыва конференции по международной миграции и развитию. С 1995 года Отдел народонаселения Секретариата Организации Объединенных Наций трижды запрашивал мнения правительств относительно возможности созыва такой конференции в рамках последующей деятельности по итогам Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР).

6. В соответствии с резолюцией 49/127 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1994 года первое письмо с просьбой представить мнения относительно целей и процедур созыва такой конференции было направлено всем представителям при Организации Объединенных Наций в феврале 1995 года. К апрелю 1995 года были получены ответы от 37 правительств. Эти ответы использовались в качестве основы при подготовке доклада Генерального секретаря о международной миграции и развитии (E/1995/69). Однако из-за того, что значительная часть правительств не откликнулась на содержащуюся в указанном письме просьбу, невозможно было провести оценку мнений всех правительств.

7. Во исполнение резолюции 50/123 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1995 года всем постоянным представителям в апреле 1997 года было направлено второе письмо с целью выяснения дополнительных мнений правительств относительно предложенной конференции. Впоследствии на основе мнений 65 правительств, откликнувшихся либо на письмо 1995 года, либо на письмо 1997 года, был подготовлен доклад Генерального секретаря (A/52/314), который обсуждался Генеральной Ассамблеей на ее пятьдесят второй сессии.

8. Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 52/189 от 18 декабря 1997 года, в которой просила продолжить выяснение мнений относительно

возможности созыва конференции по международной миграции и развитию. Ввиду этого в марте 1999 года всем постоянным представителям было направлено третье письмо с просьбой к правительствам, не ответившим на направленные в 1995 и 1997 годах письма, сообщить свои мнения. К июню 1999 года были получены ответы от 34 правительств. На основании ответов в общей сложности 76 правительств, высказавших свои мнения за период с 1995 года, был подготовлен доклад Генерального секретаря (A/55/207), который был представлен Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят четвертой сессии. Однако мнения двух правительств поступили в 1999 году слишком поздно, что не позволило отразить их в докладе. В следующем разделе приводится обобщенная информация о высказанных правительствами мнениях, с учетом этих дополнительных ответов.

9. В целом на направленные письма не ответили 110 правительств. Из 78 правительств, чьи ответы были получены в ходе последних трех обследований, 47 в целом высказались за созыв конференции по международной миграции и развитию, а 26 высказали оговорки в отношении созыва такой конференции. Остальные 5 правительств лишь частично поддержали идею созыва конференции. Хотя эти правительства в определенной степени более восприимчивы к идее созыва конференции, они считают, что сначала следует изучить другие варианты рассмотрения вопроса о международной миграции и развитии.

10. Из 47 правительств, высказавшихся за проведение конференции, большинство предложило, чтобы конференция носила технический и аналитический характер. Однако существует множество различных мнений относительно возможных целей и вопросов, требующих обсуждения. Многие правительства считают, что конференция должна стать форумом для рассмотрения основных аспектов международной миграции и развития, таких, как причины и последствия международной миграции, интенсивность международной миграции и тенденции в области международной миграции и позитивные и негативные последствия международной миграции для развития стран происхождения, стран назначения, а также стран транзита. Другие правительства проявили интерес к проведению конференции с учетом возможности улучшения положения в области прав мигрантов, особенно трудящихся-мигрантов и беженцев в принимающих их странах. В числе других целей конференции ряд правительств указали разработку стратегий или политики для более эффективного регулирования миграционных потоков и содействие налаживанию диалога между заинтересованными странами в целях расширения двустороннего и многостороннего сотрудничества.

11. Следует отметить значительную степень согласия среди 39 правительств, ответивших на вопрос о видах мигрантов, которые должны быть рассмотрены на предлагаемой конференции. Большинство правительств считают, что необходим всеобъемлющий подход и что следует принимать во внимание все виды мигрантов. Ряд правительств высказались также за то, чтобы предлагаемая конференция продолжалась в течение одной недели. В качестве основного итога конференции чаще всего назывался план действий, который впоследствии должен выполняться странами. Ряд других правительств считают, что итогом конференции должны стать декларация, рекомендации, резолюции или согласованные принципы.

12. Что касается процесса подготовки предлагаемой конференции, то практически все правительства, высказавшие мнение по данному вопросу, считают, что региональные совещания позволили бы обеспечить достижение первоначального консенсуса по таким сложным вопросам, как международная миграция и развитие. Согласно такому мнению, перед проведением самой глобальной конференции необходимо будет провести региональные или даже субрегиональные совещания. Считают также, что эти совещания необходимы для содействия успешной работе конференции. Большинство правительств, высказавших свои мнения, поддерживают идею проведения перед глобальной конференцией сессии подготовительного комитета, однако мнения относительно периодичности и продолжительности сессий расходятся.

13. Существуют также большие расхождения в мнениях правительств относительно возможного состава секретариата предлагаемой конференции. Ряд правительств предложили сформировать секретариат из сотрудников различных органов Организации Объединенных Наций и соответствующих организаций. Ряд правительств упомянули также о возможности включения в состав секретариата представителей или экспертов государств — членов Организации Объединенных Наций, другие же предлагали обеспечить сбалансированное региональное представительство в секретариате и разрешить участие в нем международных неправительственных организаций.

14. Что касается финансирования конференции, то большинство правительств предложили, чтобы конференция финансировалась Организацией Объединенных Наций, хотя не всегда уточнялось, должно ли финансирование осуществляться из регулярного бюджета Организации. В качестве возможных источников финансирования часто назывались органы Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения и межправительственные организации. Обычно в качестве источника финансирования, по меньшей мере частичного финансирования, упоминались специальные взносы стран-доноров. А ряд стран уточнили, что под такими правительствами-донорами подразумеваются главным образом промышленно развитые страны.

15. Из 26 правительств, не поддержавших идею проведения конференции, многие считают, что вопросы международной миграции и развития уже обсуждались на ряде конференций Организации Объединенных Наций и что, особенно с учетом нынешних бюджетных затруднений Организации Объединенных Наций, дефицитные ресурсы лучше использовать для выполнения обязательств, взятых на этих конференциях, нежели для созыва новой конференции. Ряд правительств высказали также мнение, что вопрос о международной миграции и развитии следует рассматривать в рамках существующих механизмов. Ряд правительств также считают, что наиболее продуктивным было бы рассмотрение сложных вопросов международной миграции в ходе региональных переговоров, с тем чтобы при выработке конкретных мер в области политики можно было учитывать специфику региона.

16. Пять правительств, которые лишь частично поддержали идею о созыве конференции, считают, что необходима дополнительная работа по уточнению и определению ее целей. Они в целом считают, что региональные и двусторонние переговоры могут оказаться более эффективными в плане поиска

конструктивных путей решения вопроса международной миграции. Такого же мнения придерживаются и правительства, не поддержавшие идею проведения конференции.

17. Таким образом, за период с 1995 года в общей сложности 78 правительств высказали свои мнения относительно проведения конференции Организации Объединенных Наций по международной миграции и развитию. Ответы правительств отражают мнения 41 процента членов Организации Объединенных Наций. Хотя большинство ответивших правительств, судя по всему, поддерживают идею проведения конференции, нет консенсуса в отношении ее целей, финансирования и состава ее секретариата. Кроме того, ряд правительств, с учетом нынешних финансовых затруднений Организации Объединенных Наций, высказали серьезные оговорки относительно созыва такой конференции. Судя по всему, в целом эти правительства отдают предпочтение региональному или субрегиональному подходу при рассмотрении вопроса о международной миграции и развитии.

III. Недавняя деятельность соответствующих органов, учреждений, фондов и программ системы Организации Объединенных Наций и других международных организаций в области международной миграции и развития

18. Как видно из приведенного ниже перечня, в рамках системы Организации Объединенных Наций различными вопросами международной миграции и ее влияния на процесс развития прямо или косвенно занимаются различные департаменты и программы Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения и другие органы. Кроме того, ряд межправительственных организаций вне системы Организации Объединенных Наций, а также многие неправительственные организации занимаются вопросами миграции и оказывают помощь различным видам мигрантов. Цель приведенного ниже общего обзора соответствующей деятельности различных органов и организаций состоит в том, чтобы дать представление о конкретных направлениях их практической деятельности и мероприятиях, проведенных в основном на региональном и межрегиональном уровнях в течение последних двух лет. При наличии соответствующих сведений приводится также информация об уроках, извлеченных из деятельности в области регулирования миграции и миграционной политики.

A. Секретариат Организации Объединенных Наций

1. Отдел народонаселения

19. Под руководством Комиссии по народонаселению и развитию Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ведет исследования, посвященные уровням и тенденциям международной миграции, международным миграционным стратегиям и взаимосвязям между международной миграцией и развитием. В марте 2000 года Отдел

народонаселения опубликовал рабочий документ “Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?”² («Миграция в целях замещения: решение проблемы сокращения и старения населения?»), в котором анализируются различные последствия изменений численности и возрастной структуры населения, с которыми могут столкнуться страны с низкими показателями рождаемости. В нем рассматривается положение в восьми следующих странах: Германии, Италии, Республике Корея, Российской Федерации, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатах Америки, Франции и Японии, а также в Европе и Европейском союзе, причем в каждом случае особое внимание уделяется возможным последствиям различных уровней миграции для размеров и старения населения. По итогам исследования был, в частности, сделан вывод о том, что уровень миграции, необходимый для компенсации старения населения, является непомерно высоким и повлек бы за собой значительное увеличение миграции по сравнению с прошлыми периодами, вследствие чего миграция не может рассматриваться как реальное решение проблемы старения населения. Это аналитическое исследование привлекло к себе значительное внимание ученых, лиц, ответственных за формирование политики, и журналистов, а также стимулировало обсуждение роли миграции как варианта политики.

20. После опубликования этого исследования Отдел созвал в Нью-Йорке 16–18 октября 2000 года совещание Группы экспертов под названием «Политические меры в связи со старением и сокращением численности населения». В качестве одного из многих вариантов политики, изучаемых экспертами в целях решения этих беспрецедентных демографических проблем, было рассмотрено влияние на уровень миграции. В июне 2001 года Отдел также представил базу данных «Международная миграция из стран с переходной экономикой, 1980–2000 годы». В ней содержатся временные ряды данных о миграционных потоках из стран Восточной Европы, всех государств бывшего Союза Советских Социалистических Республик, Албании и бывшей Югославии, а также в эти страны. База данных также включает информацию о численности мигрантов в этих странах.

21. В своей деятельности Отдел народонаселения рассматривает международную миграцию как важный компонент демографических изменений. На глобальном уровне международные мигранты по-прежнему концентрируются в ограниченном количестве стран и прибывают из столь же небольшого количества стран, однако их перемещения имеют существенные социально-экономические и демографические последствия. В частности, воздействие международной миграции, как правило, является существенным в развитых странах, где низкая рождаемость обычно порождает нехватку рабочей силы в демографических группах работоспособного возраста.

2. Статистический отдел

22. Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам продолжает собирать данные о международной миграции для издания «Демографического ежегодника». Отдел на постоянной основе собирает статистические данные по основным категориям прибывающих и выбывающих международных мигрантов, а также о численности мигрантов в странах. Отдел также продолжает распространять «Рекомендации по

статистике международной миграции: пересмотренный вариант 1»³. В Рекомендациях, опубликованных в 1998 году, предлагаются рамки для характеристики различных категорий международной миграции и содержатся обзоры основных типов источников статистических данных о международных миграционных потоках.

В. Региональные комиссии Организации Объединенных Наций

23. За прошедшие годы региональные комиссии Организации Объединенных Наций принимали участие во все более широком круге мероприятий в области международной миграции и развития. Так, Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) в сотрудничестве с другими соответствующими организациями, такими, как ЕВРОСТАТ и Совет Европы, регулярно собирает статистические данные по международной миграции в странах ЕЭК. Она также организовала межправительственные совещания и учебные практикумы по статистике международной миграции. Самым последним из них стала состоявшаяся в мае 2001 года Рабочая сессия ЕЭК/ЕВРОСТАТ по миграционной статистике, которая дала правительствам возможность обменяться опытом в отношении наиболее передовых методов работы в этой области статистики и оценить трудности, с которыми сталкиваются страны при применении последнего набора Рекомендаций по статистике международной миграции, опубликованного Организацией Объединенных Наций.

24. Большинство мероприятий Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) в отношении международной миграции и развития осуществляются Латиноамерикано-карибским демографическим центром (ЛАКДЦ). Сбор статистических данных по международной миграции в регионе и компиляция этих данных в формате базы данных, известной под названием «Исследование международной миграции в Латинской Америке» (ИМИЛА), является одним из основных видов деятельности Центра. Кроме того, ЛАКДЦ активно организовывал национальные и региональные технические совещания по международной миграции и сам участвовал в них. В сентябре 2000 года он организовал Симпозиум по международной миграции в Северной, Центральной и Южной Америке. Выводы симпозиума были использованы при разработке плана действий третьей Встречи на высшем уровне стран Северной, Центральной и Южной Америки, которая состоялась в апреле 2001 года. ЛАКДЦ также организовал Практикум по обмену передовым опытом, касающимся трудящихся-мигрантов, который состоялся в июне 2000 года. Поскольку международная миграция является в регионе одним из новых вопросов, ЛАКДЦ также проводит исследования, касающиеся учета факторов международной миграции при заключении соглашений об экономической интеграции, а также посвященные перемещению квалифицированных людских ресурсов.

25. Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА) через Секцию народонаселения Отдела по вопросам социального развития и политики организовала в октябре 1999 года Совещание Группы экспертов по международной миграции на Ближнем Востоке: закономерности и последствия для направляющих и принимающих стран. Участники Совещания сосредоточили свое внимание на социально-экономических и политических

силах, влияющих на нынешний процесс миграции, с учетом существенных изменений, обусловленных войной в Заливе 1991 года, и предложили рамки для политики, которая помогала бы как направляющим, так и принимающим странам. Секция народонаселения собирает данные о миграции и оценивает ее темпы в странах региона. Тем не менее отсутствие адекватной статистической информации и крайняя нехватка исследователей, занимающихся вопросами международной миграции, являются одной из серьезных проблем, регулярно обсуждаемых в регионе. ЭСКЗА подчеркивает необходимость проведения регионального обследования миграции для более эффективного формулирования политики, поскольку размеры и характеристики международных миграционных потоков в регионе претерпели за последнее десятилетие колоссальные изменения.

C. Комитет по политике в области развития

26. В 1998 году Экономический и Социальный Совет воссоздал Комитет по политике в области развития, в прошлом Комитет по планированию развития, поручив ему новую программу работы⁴. Комитет является независимым экспертным вспомогательным органом Совета, и в его состав входят 24 независимых эксперта, занимающихся проблемами экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды и способных вносить вклад в решение возникающих проблем и в осуществление многостороннего процесса. До настоящего времени вопросы международной миграции и развития непосредственно Комитетом не рассматривались.

D. Другие организации системы Организации Объединенных Наций

1. Комиссия по правам человека

27. Комиссия по правам человека отвечает за обзор принятия последующих мер и осуществления Венской декларации и Программы действий, принятой на Всемирной конференции по правам человека 23 июня 1993 года⁵, а также за рассмотрение всех вопросов, связанных с осуществлением прав, закрепленных в международных документах по правам человека, или нарушением таких прав. Таким образом, Комиссия является органом, способным наиболее эффективно заниматься вопросами прав человека в контексте международной миграции. После принятия Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 45/158 от 18 декабря 1990 года Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей Комиссия настоятельно призвала государства-члены рассмотреть возможность подписания и ратификации Конвенции или присоединения к ней в качестве одной из приоритетных задач. В резолюции 2001/53, принятой на ее пятьдесят седьмой сессии, Комиссия просила Генерального секретаря обеспечить все условия и помощь, необходимые для активной пропаганды Конвенции. По состоянию на 18 мая 2001 года Конвенцию подписали 10 стран, а 16 стран стали ее участниками посредством ратификации. Конвенция вступит в силу после ее принятия 20 государствами.

28. В соответствии с положениями резолюции 1999/44 от 27 апреля 1999 года Комиссия назначила Специального докладчика по вопросам прав человека мигрантов для изучения путей и способов преодоления препятствий, существующих на пути всесторонней и эффективной защиты прав человека этой уязвимой группы, включая мигрантов, не имеющих необходимых документов или находящихся в неординарной ситуации. Докладчик изучает вызывающие беспокойство вопросы и при необходимости информирует правительства о пробелах в их политике, которые могут обусловить нарушения прав человека мигрантов, и настоятельно призывает страны ратифицировать международные механизмы, которые посвящены проблемам мигрантов. Комиссия приветствовала доклады Докладчика по вопросам прав человека мигрантов на своей пятьдесят шестой сессии (E/CN.4/2000/82 и Add.1) и на своей пятьдесят седьмой сессии (E/CN.4/2001/83 и Add.1).

29. Во исполнение резолюции 55/93 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 2000 года 18 декабря было объявлено Международным днем мигрантов. Государствам-членам и межправительственным и неправительственным организациям предлагается отмечать этот день путем, помимо прочего, распространения информации о правах человека и основных свободах мигрантов, обмена опытом и разработки мероприятий, нацеленных на обеспечение их защиты.

2. Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию

30. За последние годы торговля людьми, тесно взаимосвязанная с транснациональной организованной преступностью, вошла в число новых проблем, препятствующих управлению миграционными процессами. Одним из основных пунктов в повестке дня Комиссии стала разработка международной стратегии борьбы с транснациональной преступностью, включая торговлю людьми. 15 ноября 2000 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 55/25 приняла Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, который нацелен на предупреждение и пресечение торговли людьми, особенно женщинами и детьми; защиту и оказание помощи жертвам такой торговли; и поощрение сотрудничества между государствами-участниками в выполнении этих задач; и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, который обеспечивает эффективный механизм борьбы с контрабандой людьми и ее предупреждения, подтверждая, что миграция сама по себе не является преступлением, однако мигранты могут становиться жертвами, нуждающимися в защите.

3. Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций

31. Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) осуществляет Программу по политике в области международной миграции с 1998 года. Программа является межучрежденческой программой, в осуществлении которой участвуют ЮНИТАР, ЮНФПА, МОТ и МОМ. Она нацелена на укрепление потенциала правительств в области управления миграционными процессами и на стимулирование регионального и международного сотрудничества в целях

упорядочения миграции и защиты мигрантов. К середине 2001 года в рамках Программы было организовано восемь региональных совещаний, которые прошли в Центральной и Восточной Европе, южной части Африки, Азиатско-Тихоокеанском регионе, Центральной Азии и Карибском бассейне и были посвящены вопросам наращивания потенциала управления миграционными процессами, ориентированной на практику подготовки кадров и сотрудничества, причем в них приняли участие около 400 должностных лиц правительств старшего и среднего уровня из 70 с лишним стран. Каждое из этих мероприятий проводилось в конкретном региональном контексте, и в соответствии с этим региональным подходом Программа обеспечивала уделять особое внимание развивающимся странам и странам с переходной экономикой, где национальные механизмы управления миграцией, межправительственный диалог и сотрудничество нуждаются в укреплении. Кроме того, в партнерстве с Туринским международным учебным центром (МУЦ) Международной организации труда Программа участвует в качестве партнера в реализации рассчитанного на три года глобального проекта, предусматривающего предоставление учебной подготовки по всем аспектам миграции младшим должностным лицам правительств из развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

32. Представляется, что междисциплинарный и межучрежденческий подход, используемый в рамках Программы, позволяет правительствам составить всеобъемлющее представление о сложном характере международной миграции и наиболее эффективных методах управления миграционными процессами и регулирования перемещения населения. С учетом различных точек зрения и интересов в контексте миграции и ее тесной взаимосвязи с проблемами национальной безопасности миграция по-прежнему рассматривается как проблема, требующая весьма осторожного подхода. Опыт Программы показывает, что предоставление возможностей для открытого диалога может помочь правительствам обеспечить такой уровень осведомленности и доверия, который необходим для сотрудничества в области управления миграционными процессами.

4. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

33. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) предоставляет развивающимся странам помощь в решении их демографических проблем; расширяет информированность о последствиях демографических проблем; и играет ведущую роль в поощрении программ в области народонаселения, особенно связанных с охраной репродуктивного здоровья. В сотрудничестве с МОТ, МОМ и ЮНИТАР ЮНФПА поддерживает политику в области миграции. ЮНФПА также выделяет финансовые средства на сбор данных о миграции и проведение ориентированных на формирование политики исследований, посвященных проблемам международной миграции. В ноябре 2000 года через свою региональную программу Отделение ЮНФПА для Латинской Америки и Карибского бассейна в сотрудничестве с МОМ и Латиноамериканским факультетом общественных наук организовало в Доминиканской Республике Региональный семинар по межкарибской миграции, в котором приняли участие должностные лица правительств, эксперты и представители региональных и международных организаций. Этот семинар был направлен на достижение следующих конкретных задач:

содействие повышению информированности о межкарибской миграции и миграционных тенденциях, связанных с экономическим развитием и региональной интеграцией; оказание содействия обмену информацией о миграционной политике в контексте международной взаимозависимости и региональной интеграции; и обсуждение таких вопросов, как временная или регулярная миграция рабочей силы, незаконная миграция, использование переводимых мигрантами денежных средств и контрабанда и торговля мигрантами, а также изучение путей для решения этих проблем.

5. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

34. Мандат Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) заключается в том, чтобы обеспечить международную защиту и предоставлять гуманитарную помощь беженцам, а также искать решения проблем беженцев. Оно стремится обеспечить, чтобы каждый человек имел право искать и получать безопасное убежище в другом государстве и добровольно возвращаться домой. До недавнего времени УВКБ предпринимало сознательные усилия для того, чтобы проводить четкое различие между беженцами и другими категориями мигрантов, с тем чтобы подчеркнуть особый правовой статус и потребность в защите тех, кто пользуется его услугами. Вместе с тем оно все больше осознает связь вопросов развития с задачами по защите беженцев и оказанию им помощи. Стало очевидно, что потоки беженцев и миграционные перемещения не всегда можно строго отделять одно от другого. Перемещения беженцев, которые стали результатом политических, религиозных или этнических преследований, возможно, более глубоко увязаны с проблемами нищеты, слабого развития и борьбы за скудные ресурсы между социальными группами. Кроме того, после окончания долгих вооруженных конфликтов и после того, как беженцы в конечном итоге смогли вернуться в свои страны, возникла очевидная необходимость в немедленной реабилитации и ликвидации разрыва между кратковременной помощью, предоставляемой гуманитарными учреждениями, и более долговременными программами, осуществляемыми в области развития правительствами, двусторонними донорами и международными организациями.

35. Таким образом, УВКБ стало более непосредственно заниматься вопросами международной миграции и развития. Ее деятельность, связанная с развитием, заключается в: а) в разработке многосекторальных программ реинтеграции и реабилитации на базе общин в странах и регионах, куда прибывает большое число возвращающихся беженцев и лиц, перемещенных внутри страны; б) в том, чтобы брать на себя инициативу в правовых вопросах и в развитии институционального потенциала в странах, которые принимают у себя большое число тех, кто ищет убежища, но которым не хватает возможностей обрабатывать заявления о предоставлении убежища и удовлетворять материальные потребности этих лиц; и с) в том, чтобы обращать внимание на связь между перемещениями беженцев, международной миграцией и развитием, тем самым предлагая международному сообществу решать проблемы отсутствия безопасности и вопросы перемещения людей, проводя профилактические и упреждающие мероприятия.

36. С точки зрения регулирования миграции последний опыт УВКБ показал, что ограничительные принципы, когда предпринимаются попытки препятствовать передвижению людей из одной страны в другую или из одного региона в другой или удерживать их от этого, неизменно ведут к отрицательным последствиям. С одной стороны, эти попытки, вероятно, являются нарушением международно признанных правозащитных принципов и норм защиты беженцев. С другой стороны, есть вероятность того, что будущие мигранты и те, кто ищет убежища, невольно попадут в руки беспринципных торговцев людьми. Эффективная стратегия регулирования миграции должна открыть организованные возможности для нормальной и легальной миграции, не исключая при этом, что многие беженцы будут по-прежнему прибывать с добрыми намерениями в другие страны «ненормальным», «нелегальным» и «стихийным» образом.

6. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

37. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) сформировала секретариат Межучрежденческой целевой группы Организации Объединенных Наций по вопросам продовольственной безопасности, сельскохозяйственного развития и относящимся к этому аспектам на Африканском Роге в 2000 году. Эти коллективные усилия направлены на то, чтобы снизить напряженность конфликтной ситуации и угрозу голода в регионе и тем самым смягчить факторы, подталкивающие к международной миграции. ФАО также активно участвует в работе по сокращению миграционных потоков, возникших в результате кризиса на Балканах. Два проекта, а именно проект по переустройству сельского хозяйства после чрезвычайной ситуации и проект по восстановлению орошения в Косово преследуют цель привлечь возвращающихся из Западной Европы и помочь им вернуть средства к существованию, восстановив фермерские хозяйства, отремонтировав технику и возобновив ирригационное обслуживание. Благодаря этим проектам ФАО уяснила для себя, что профессионально-техническая подготовка, увязанная с конкретной экономической ситуацией и средствами к существованию на местах, помогает стабилизировать народонаселение и активизировать возвращение людей. И наоборот, более общие виды подготовки зачастую стимулируют переселение в города или за границу.

7. Международная организация труда

38. Защита трудящихся, работающих за пределами своей страны, путем разработки международных стандартов обращения с трудящимися-мигрантами всегда была важным направлением деятельности Международной организации труда (МОТ). Она приняла ряд трудовых норм, которые в равной степени применяются к иностранным трудящимся и к местным жителям. Кроме того, МОТ приняла две международные конвенции о правах трудящихся-мигрантов, а именно Конвенцию 1949 года (№ 97) о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) и Конвенцию 1975 года (№ 143) о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей, и обе они продолжают действовать.

39. МОТ содействует соблюдению этих стандартов, отслеживая соответствующее законодательство и практику обращения с трудящимися-мигрантами, оказывая консультативные услуги всем трем категориям своих участников по многим аспектам миграционной политики и управления и организуя учебные семинары, конференции и совещания по многочисленным проблемам защиты трудящихся и вопросам развития, которые встают как перед странами происхождения, так и перед странами назначения трудящихся-мигрантов в связи с миграцией рабочей силы. Среди межстрановых совещаний, которые организовала МОТ в последнее время, можно назвать Субрегиональную конференцию по миграции рабочей силы в странах Центральной Африки, в Душанбе в 2001 году; Трехстороннее совещание высокого уровня по вопросу об обеспечении равных прав трудящихся-мигрантов в Женеве в 2000 году; и Субрегиональную конференцию по вопросам занятости и защиты трудящихся-мигрантов в Европе, Венгрия, в 2000 году.

40. Техническая помощь МОТ направлена на то, чтобы удовлетворять самые разные потребности государств-членов, от укрепления национальных административных органов до предоставления странам происхождения трудящихся-мигрантов помощи в решении проблем репатриации и размещения возвращающихся мигрантов, особенно в условиях кризиса. МОТ также содействует правительствам в оценке их стратегий, уделяя особое внимание эффективности мер по предупреждению злоупотреблений при найме на работу и по борьбе с дискриминацией иностранных трудящихся. Техническая помощь предоставляется правительствам, ведущим переговоры по двусторонним и многосторонним соглашениям о миграции рабочей силы. МОТ занимается также изучением целого ряда вопросов международной миграции в поисках работы, многие из которых актуальны с точки зрения понимания взаимосвязи между миграцией и развитием. Собираются статистические данные о международной миграции рабочей силы и трудящихся-мигрантах, которые с 2000 года доступны для широкой общественности через сеть Интернет.

41. МОТ набирается опыта в области регулирования миграционных потоков из широкого ряда проводимых мероприятий. Например, МОТ знает о том, что многие правительства, несмотря на то, что они не ратифицировали конвенции МОТ, используют их в качестве модели или ориентира в своей государственной политике, направленной на обеспечение равного обращения с трудящимися-мигрантами. Таким образом, пропаганда конвенций имеет большее значение, чем показатели их ратификации. Кроме того, задача по содействию интеграции мигрантов является сложной и требует действий на многих уровнях, начиная от разработки законодательства на государственном уровне и кончая нормами и правилами, принимаемыми фирмами. Важно поставить цели и иметь контрольные ориентиры, по которым можно определять эффективность различных инициатив.

Е. Организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций

1. Международная организация по миграции

42. МОМ, которая в 2001 году отмечает свою пятидесятилетнюю годовщину, является неправительственной организацией и состоит из 86 государств-членов и 41 государства-наблюдателя. Деятельность МОМ можно разбить главным образом на шесть основных категорий, а именно: перемещение; содействие возвращению; техническая помощь и накопление потенциала; проведение общественных информационных кампаний; борьба с торговлей людьми; и оказание медицинских услуг.

43. Главным направлением деятельности организации является перевозка мигрантов и приготовления к их безопасному перемещению. МОМ по-прежнему играет важную роль в оказании связанной с миграцией помощи в чрезвычайных ситуациях, когда возникает необходимость в эвакуации, и, когда позволяют обстоятельства, в добровольном возвращении. Ее мандат позволяет также организовывать при необходимости передвижение лиц, перемещенных внутри страны. К перемещениям людей в целях возвращения на родину организация подходит с учетом широкой перспективы с точки зрения развития и гуманитарной ситуации. Так, МОТ работает над программами, особенно в Африке, направленными на то, чтобы способствовать возвращению квалифицированных граждан в развивающиеся страны, пытаясь смягчить некоторые последствия «утечки умов». МОТ также осуществляет программы в целях оказания содействия добровольному возвращению других мигрантов, включая тех, кому отказали в убежище, и незаконных мигрантов, в частности на Балканах.

44. В рамках своих программ технического сотрудничества МОТ предлагает консультативные услуги и подготовку по вопросам миграции правительствам, с тем чтобы помочь им в разработке и осуществлении миграционной политики, законодательства по вопросам миграции и в управлении миграционными процессами. Все возрастающее значение приобретает поддержка организацией региональных процессов регулирования миграции на межправительственном уровне, например процесса «Пуэбла» в Северной и Центральной Америке, диалога по вопросам миграции в южной части Африки и процесса на основе Дакарской декларации в Западной Африке. Во многих случаях в таких диалогах среди прочих вопросов конкретно обсуждаются вопросы о связи между миграцией и развитием.

45. МОМ накопила ценный опыт в проведении кампаний в средствах массовой информации как необходимого элемента в работе по регулированию миграционных процессов. Например, проекты по борьбе с торговлей людьми в Центральной и Восточной Европе и в Юго-Восточной Азии предусматривали оказание помощи нуждающимся с использованием самых различных средств для того, чтобы предупредить потенциальные жертвы в странах происхождения об опасности попасть в руки торговцев людьми, а также для того, чтобы местное население в странах транзита и странах назначения знало об этой проблеме. МОМ также продолжает проводить научные исследования проблемы торговли людьми, особенно торговли женщинами, и публиковать результаты этих исследований и увеличила число и масштабы программ по оказанию помощи жертвам незаконной торговли. Кроме того, МОМ занималась медицинскими потребностями мигрантов и стран, сталкивающихся с миграцией. В частности, все больше внимания уделяется связи между ВИЧ/СПИДом и миграцией и проведению мероприятий по расширению осведомленности общественности. В мае 2001 года МОМ и

ЮНЭЙДС совместно опубликовали документ “Migrants’ Right to Health”⁶ с изложением передового опыта в связи с правами мигрантов на медицинское обслуживание с уделением особого внимания вопросам ВИЧ/СПИД/ВБП и репродуктивному здоровью.

46. Из многочисленных направлений деятельности МОМ можно извлечь ряд ценных уроков. Во-первых, в этом глобализующемся мире все более важным становится проведение четкой национальной миграционной политики, в том числе введение какого-то механизма для законной иммиграции или миграции в поисках работы. Последний опыт многих промышленно развитых стран показывает, что миграцию нельзя регулировать только мерами контроля. Упорядоченная, управляемая миграция предлагает жизнеспособную альтернативу незаконной миграции и может устранить некоторые отрицательные последствия миграции. Во-вторых, необходимы более совершенные механизмы для политических консультаций между странами, сталкивающимися с аналогичными ситуациями, и/или между группами стран, имеющими дело с конкретным миграционным потоком на разных стадиях. Как показали различные региональные процессы проведения консультаций, достижение консенсуса по политическим мерам способствует сотрудничеству во время осуществления согласованной политики. В-третьих, программы помощи в борьбе с торговлей людьми и научные исследования свидетельствуют о том, что следует регулярно и более широко проводить общественные информационно-пропагандистские кампании. В то же время положения законов о борьбе с торговлей людьми, где те, кого продают, определяются как жертвы, где предусматривается для них помощь и включены элементы защиты свидетелей в обмен на свидетельские показания против торговцев, помогут выявлению жертв и вынесению обвинительных заключений против торговцев. И наконец, программы добровольного возвращения будут осуществляться более успешно, если выделять больше средств на устойчивую реинтеграцию в странах происхождения путем сотрудничества между принимающей страной и страной происхождения.

2. Организация экономического сотрудничества и развития

47. Проблема международной миграции уже давно вызывает обеспокоенность государств — членов ОЭСР, о чем свидетельствует деятельность этой организации. Например, в ноябре 1998 года ОЭСР организовала в Лиссабоне Международную конференцию по глобализации, миграции и развитию. Она явилась следующим этапом после проведения региональных семинаров, организованных в 1996–1998 годах на тему миграции, свободной торговли и региональной интеграции в Центральной и Восточной Европе, в странах Средиземноморского бассейна и в Северной Америке. ОЭСР также выпустила подготовленные Комитетом по содействию развитию основополагающие принципы сокращения масштабов нищеты, где поощряется политика сотрудничества в целях развития, направленная на расширение возможностей занятости в развивающихся странах, с тем чтобы предотвратить утечку квалифицированных кадров из бедных стран. Что касается сбора данных, то организация ввела постоянную систему представления докладов по вопросам международной миграции (СОПЕМИ), которая позволяет производить обмен статистической информацией о международной миграции и распространять ее в странах ОЭСР. Собираемые

данные используются для анализа экономических и социальных аспектов международной миграции и публикуются ежегодно в *Trends in International Migration* (Тенденции международной миграции).

48. Исходя из этих мероприятий, организация вновь заявляет о своей позиции, которая состоит в том, что необходимо ускорять экономическую конвергенцию, с тем чтобы лучше управлять миграционными потоками. Необходимо повышать эффективность государственных и финансовых учреждений в развивающихся странах, содействуя их устойчивому развитию и созданию рабочих мест. Считается также, что миграционная политика могла бы играть решающую роль в ускорении экономической конвергенции путем поощрения обмена квалифицированными работниками и содействия свободному передвижению граждан, особенно руководящего персонала и служащих фирм и компаний, через двусторонние и многосторонние соглашения.

3. Совет Европы

49. Совет Европы, состоящий из 43 государств-членов, — это межправительственная организация, цель которой заключается в том, чтобы содействовать соблюдению прав человека, развивать межправительственное сотрудничество и помогать в укреплении демократической стабильности в Европе. Ее деятельность в области миграции инициирована и регулируется Европейским комитетом по миграции (ЕКМ), в котором правительственные эксперты и представители неправительственных организаций обсуждают проблемы миграции на общеевропейском уровне. Деятельность Совета в этой области концентрируется вокруг вопросов интеграции и отношений между общинами, регулирования миграции и статуса мигрантов. Например, в 2000 году Совет опубликовал доклады “Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities” («Разнообразие и сплоченность: новые вызовы интеграции иммигрантов и меньшинств») и “Framework of Integration Policies” («Основа интеграционной политики»). За прошедшие годы Совет также расширил свою деятельность, касающуюся нелегальной миграции, и в октябре 2001 года организует в Греции конференцию по нелегальной миграции и достоинству мигрантов. Кроме того, Совет содействует защите долговременных мигрантов, лиц, допущенных для воссоединения семей, а также трудящихся-мигрантов путем принятия рекомендаций и руководящих принципов и норм или путем содействия ратификации конвенций.

50. Совет считает, что многие проблемы миграции, с которыми сейчас сталкиваются правительства, возникли в результате раздробленного подхода к конкретным проблемам, таким, как предоставление убежища, отклонение от норм или возвращение, и поэтому предлагает стратегию, которая является всеобъемлющей и применима в долгосрочном плане. Кроме того, миграционная политика должна быть открытой и транспарентной и проводиться последовательно. Директивные органы должны быть хорошо информированы, с тем чтобы они могли формулировать четкие правила и положения. Любые стратегии должны быть осуществимы с точки зрения ресурсов, включая финансовые ресурсы, информационные ресурсы и время.

4. Европейский союз

51. На протяжении последних двух лет вопрос о миграции и убежище занимал весьма видное место в политической повестке дня Европейского союза и его государств-членов. В соответствии с Амстердамским договором, вступившим в силу в 1999 году, Европейская комиссия принимала усилия по разработке общей политики в области убежища и миграции. В Договоре предусмотрена пятилетняя программа в этой области, включающая в себя установление критериев и механизмов для принятия решения о том, какое государство-член должно рассматривать заявление о предоставлении убежища, минимальных стандартов для приема лиц, ищущих убежища, процедур для предоставления статуса беженцам или отказе в нем, а также стандартов предоставления временной защиты перемещенным лицам из третьих стран. В нем также предпринята попытка определить права и условия, на которых граждане третьих стран могут въезжать и проживать в государствах-членах. Согласно этой повестке дня Комиссия выдвинула ряд предложений и проектов документов, в том числе предложение для директивы Совета, устанавливающей минимальные стандарты приема заявлений на предоставление убежища в государствах-членах⁷ и сообщение Комиссии в адрес Совета и Европейского парламента относительно миграционной политики Сообщества⁸. Статистическое управление Европейских сообществ (ЕВРОСТАТ) занимается сбором ежегодных статистических данных о международных миграционных потоках на основе совместного опросника Статистического отдела ЕЭК, Совета Европы и Статистического отдела Организации Объединенных Наций. С 1998 года осуществляется также сбор данных о незаконной миграции и убежище.

52. Поэтому утвержденные ЕС программы и проекты представляют собой уникальную модель для решения вопроса о миграции на региональном уровне. ЕС считает, что весьма желательно установить комплексный и всеобъемлющий подход для совершенствования механизма регулирования миграции. Государства должны четко определить условия, на которых граждане других государств могут въезжать и оставаться в них, определить их права и обязательства и обеспечить, чтобы соответствующие лица имели доступ к этой информации, а также обеспечить наличие действующих механизмов их применения на справедливой основе. Общая политика в отношении доступа к информации в значительной степени повысила бы степень транспарентности.

5. Международный центр по разработке политики в области миграции

53. Международный центр по разработке политики в области миграции (МЦРПМ) был создан в 1993 году и является межправительственной организацией со штаб-квартирой в Женеве. Одной из главных задач Центра является пропаганда всеобъемлющей и стабильной политики в области миграции и выполнение функций механизма обслуживания правительств и организаций по основным европейским миграционным вопросам. МЦРПМ в качестве секретариата будапештского процесса оказывает помощь региональному консультативному процессу по вопросу о согласовании порядка контроля за въездом для всего Европейского региона, охватывающего более 40 стран. В этом контексте Центр за период с 1995 года организовал более 70 межправительственных совещаний. МЦРПМ также располагает весьма обширной системой сбора данных по миграции, убежищу и пограничному

контролю в Центральной и Восточной Европе, которая регулярно пересматривается и анализируется. В период с 1997 по 2001 год он также осуществлял репатриационные программы для мигрантов с помощью микрокредитов для создания малых предприятий в Боснии и Герцеговине и в Косово.

6. «Метрополис»

54. Международный проект «Метрополис», который начал осуществляться в 1996 году организацией «Ситизеншип энд эмигрэйшн Кэнада», представляет собой комплекс скоординированных мероприятий, осуществляемых участвующими в нем членами из числа научно-исследовательских, политических и неправительственных организаций, стремящихся к активизации миграционной политики посредством прикладных научных исследований. В настоящее время в состав «Метрополис» входят организации из более 20 стран и несколько научно-исследовательских, политических и межправительственных организаций, отстаивающих широкий диапазон политических и академических интересов. Основная идея заключается в том, что члены будут совместно работать над решением вопросов миграции и интеграции, непременно преследуя цель активизации политики, что позволит обществу более эффективно решать проблемы и реализовывать возможности, возникающие в связи с миграцией. С этой целью «Метрополис» поощрял и финансировал эмпирические исследования по важным политическим вопросам, причем часть этих исследований носила международный и компаративный характер; организовывал крупные международные, национальные и региональные конференции по вопросам миграции, в которых участвовали представители политических, научно-исследовательских кругов и гражданского общества; организовывал целенаправленные семинары, «круглые столы» и практикумы; и распространял данные научных исследований и организовывал политические дискуссии в публикуемом «Метрополисом» издании под названием «Журнал международной миграции и интеграции», а также в других печатных и электронных средствах информации.

55. За несколько лет в рамках проекта «Метрополис» было накоплено много знаний об актуальности миграционной политики на всех уровнях правительства. Политические и научно-исследовательские дискуссии свидетельствуют о необходимости признания того, что миграция представляет собой долгосрочный аспект жизни современного общества. Для успешного регулирования миграции обязательно необходимо участие правительственных органов всех уровней и других участников гражданского общества, включая неправительственные организации. Для успешного регулирования также необходимо комплексное сочетание многих мероприятий и политики правительств; оно не может быть отдано в ведение одного департамента или министерства. Руководство регулярными миграционными программами должно осуществляться в целях достижения максимальной отдачи с экономической и социальной точек зрения, а не только в целях сокращения случаев незаконного въезда. В рамках этих программ могут использоваться системы отбора, учитывающие социально-экономические потребности принимающей страны или региона. Въезд высококвалифицированных мигрантов, как правило, создает благоприятную общественную реакцию на миграцию и повышает степень социальной терпимости. Вместе с тем

незаконная миграция, по всей видимости, не уменьшится за счет увеличения числа разрешений на законный въезд.

IV. Возможные механизмы изучения международной миграции и развития

56. На протяжении последнего десятилетия мобильность людей, пересекающих границы, увеличилась как с точки зрения масштабов, так и с точки зрения сложности. В настоящее время международная миграция рассматривается в качестве глобального явления, затрагивающего все большее число государств происхождения, принимающих государств и государств транзита мигрантов, и она стала вопросом, вызывающим все большую озабоченность международного сообщества. Поэтому число различных организаций как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее увеличилось в количественном и масштабном плане, и они имеют разное отношение к вопросу о развитии.

57. Взаимосвязь между международной миграцией и развитием является чрезвычайно сложной. Продолжаются усилия по изучению вопроса о том, в какой степени международная миграция реагирует на динамику развития и в какой степени сама миграция может затрагивать процесс развития. Однако на основании недавних мероприятий, осуществленных соответствующими организациями, можно сделать вывод о том, что растет понимание того, что политика и программы по поиску долгосрочных решений проблем миграции должны учитывать социальные, экономические и культурные условия стран или районов, которых это касается. В частности, на репатриационные потоки следует смотреть с широкой гуманитарной точки зрения, а также с точки зрения развития. В то же время растет признание того, что программы в области развития в странах и районах происхождения мигрантов могут быть направлены на обеспечение максимально возможной отдачи от международной миграции. Такие тенденции требуют совершенствования и активизации сотрудничества и координации работы различных учреждений системы Организации Объединенных Наций, других соответствующих международных и межправительственных организаций, а также неправительственных организаций.

58. Благодаря широкому диапазону деятельности различных организаций как в рамках Организации Объединенных Наций, так и вне ее был извлечен имеющий важное значение опыт. В своей совокупности ценный опыт указывает на некоторые механизмы, которые система Организации Объединенных Наций может использовать для более рационального регулирования и анализа вопроса о международной миграции и развитии в предстоящие годы.

59. Во-первых, миграция и развитие могут стать одним из основных вопросов деятельности системы Организации Объединенных Наций. В частности, вопросы миграции должны быть на более согласованной основе интегрированы в более широкий контекст рамок экономического и социального развития, особенно при разработке стратегий и программ в целях развития. Этот вопрос может быть учтен в регулярных рабочих программах

соответствующих подразделений, в частности, программ каждой из региональных комиссий.

60. Во-вторых, Организация Объединенных Наций, действуя в сотрудничестве с другими соответствующими организациями и учреждениями, может пожелать активизировать свои усилия в поддержку многосторонних форумов, на которых правительства, международные организации и гражданское общество непосредственно решают вопросы международной миграции и развития. Международная миграция по-прежнему является деликатным с политической точки зрения вопросом, и следует отметить, что по этому вопросу отсутствует консенсус на международном уровне. Вместе с тем полученные в недавнее время данные свидетельствуют о том, что создание возможностей для диалога на практике может укреплять доверие и сотрудничество, которые необходимы для регулирования миграции. Опыт свидетельствует о том, что созыв таких консультативных форумов на региональном уровне может предметно обеспечивать пути решения этого вопроса.

61. В-третьих, как явствует из обзора вышеуказанных мероприятий, сбор данных по международной миграции стал частью обычной деятельности различных организаций как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и вне их. Статистические данные, позволяющие правильно оценить миграционные потоки и следить за изменениями в течение определенного времени, по-прежнему далеко неполны. Существует также значительная разнородность с точки зрения характера данных и используемых определений. Часто статистические данные являются прочной основой для формулирования и реализации политики и программ в области международной миграции. Динамика международной миграции не может быть в полной мере понята без ориентиров, которые обеспечивают статистические данные по миграции. Организация Объединенных Наций продолжает предпринимать и активизировать свои усилия по сбору достоверных данных по международной миграции и других дополнительных статистических данных. В целях поддержки таких усилий Организация Объединенных Наций могла бы продолжать содействовать осуществлению рекомендаций относительно статистических данных по международной миграции.

62. Предстоит еще много сделать для анализа связи между международной миграцией и развитием. Что касается сбора данных, то часто упоминались просьбы о расширении эмпирических исследований по причинам и моделям миграции, а также социальному, экономическому и демографическому воздействию в целях более глубокого понимания механизма. Кроме того, с учетом того факта, что незаконная миграция и оборот людей представляют собой все более распространенное глобальное явление, исследования могли бы выходить за рамки стандартных анализов миграции и касаться судьбы мигрантов, которая в значительной степени не учитывалась в ходе предыдущих исследований. Документальная фиксация и распространение информации в отношении успешных программ регулирования миграции на основе недавно накопленного опыта также могли бы способствовать углублению понимания взаимосвязи между миграцией и развитием.

63. И наконец, Организация Объединенных Наций могла бы и впредь выполнять руководящие функции в деле содействия ратификации различных

действующих международных документов в области международной миграции. В своей резолюции S-21/2 от 2 июля 1999 года, принятой на двадцать первой специальной сессии, Генеральная Ассамблея настоятельно призвала правительства рассмотреть вопрос о ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей или присоединиться к ней, а также к тому, чтобы они стали участниками Конвенции 1951 года⁹ и Протокола 1967 года о статусе беженцев¹⁰. Как указывалось выше, недавно Генеральная Ассамблея приняла Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, о наказании за нее, а также Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и открыла их для подписания. В число других документов Организации Объединенных Наций, имеющих косвенное отношение к международной миграции и развитию, но потенциально важных для них, входит Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹¹, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин¹² и Конвенция о правах ребенка¹³. Организация Объединенных Наций могла бы более решительно поощрять государства соблюдать положения таких документов, с тем чтобы обеспечивать права человека и достоинство мигрантов.

Примечания

¹ See World Populations Monitoring 1997: Issues of International Migration and Development, United Nations publication, Sales No. E.98.XIII.4.

² ESA/P/WP/160.

³ United Nations publication, Sales No.E.98.XIII.4.

⁴ Резолюция 1998/46 Экономического и Социального Совета от 31 июля 1998 года, приложение I, раздел В.

⁵ A/CN.4.157/24 (Part I), глава III.

⁶ UNAIDS/01.16 E.

⁷ COM (2001) 181 final of 3 April 2001.

⁸ COM (2000) 757 final of 22.11.2000.

⁹ United Nations, Treaty Series, vol. 189, No. 2545.

¹⁰ Ibid, vol. 606, No. 8791.

¹¹ Резолюция 2016 A (XX), приложение.

¹² Резолюция 34/180, приложение.

¹³ Резолюция 44/25, приложение.