

## ГЛОБАЛЬНИЙ ДОГОВІР ПРО БЕЗПЕЧНУ, ВПОРЯДКОВАНУ І ЛЕГАЛЬНУ МІГРАЦІЮ ТА ПЕРСПЕКТИВИ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

### THE GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION AND PROSPECTS FOR INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF MIGRATION PROCESSES

Шибасва Д.О., студентка II курсу магістратури

*Навчально-науковий інститут права  
Сумського державного університету*

Статтю присвячено дослідженню сутності Глобального договору про безпечну, впорядковану та легальну міграцію як джерела міжнародного права та встановленню перспектив міжнародно-правового впорядкування міграції в рамках цього документа. Автором досліджено передумови підписання Глобального договору та позиції країн, котрі відмовились або утримались від прийняття договору, в тому числі й України, з цього питання. Проаналізовано природу Глобального договору, мету його підписання, зміст керівних принципів та завдань щодо безпечної, впорядкованої та врегульованої міграції, багатосторонніх політичних механізмів, що лежать у його основі.

Встановлено, що Глобальний договір поширює свою дію на всіх мігрантів як добровільних, так і вимушених, крім біженців, захист яких передбачається Конвенцією про статус біженців 1951 року. Як юридично необов'язковий рамковий документ Глобальний договір декларує прагнення держав-учасниць до більш активного співробітництва з метою зменшення нелегальної міграції. Він є гнучким інструментом для держав у розробці внутрішніх юридичних норм, а також у врегулюванні питань міграції на двосторонній чи регіональній основі. Крім того, роль цього документа є важливою для створення в майбутньому універсального механізму регулювання міграційних процесів. Він відкриває перспективу міжнародно-правового визнання окремого статусу для деяких категорій вимушених мігрантів, зокрема тих, чия міграція зумовлена екологічними причинами.

Водночас автором відзначається, що жодних нових прав для мігрантів в документі не передбачено, так само як і зобов'язань стосовно усунення дискримінації мігрантів порівняно з власними громадянами держав та нерівного ставлення до окремих категорій мігрантів.

**Ключові слова:** міграція, права мігрантів, Глобальний договір про безпечну, впорядковану та легальну міграцію, біженці, вимушені мігранти, екологічні мігранти.

The article is devoted to the study of the essence of the Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration as a source of International Law. The prospects for international legal regulation of migration within the framework of this document are investigated. The author explores the prerequisites of signing the Global Compact and the positions of countries that have refused or refrained from accepting the treaty, including Ukraine. The nature of the Global Compact, the purpose of its signing, the content of guide principles and the objectives for safe, orderly and regular migration and the multilateral political mechanisms underlying it are analyzed.

It is established that the Global Compact extends to all migrants, both voluntary and forced, excluding the refugees, whose protection is provided for by the relating to the Status of Refugees (1951). Global Compact is not legally binding. As framework treaty, it declares the willingness of States Parties to cooperate more actively to reduce illegal migration. It is a flexible tool for States to develop domestic laws, as well as to address bilateral or regional migration issues. In addition, the role of this document is important for the creation of a universal mechanism for regulating migration processes in the future. It opens the prospect of international legal recognition of a specific status for certain categories of forced migrants, in particular those who migrate due to environmental causes.

At the same time, the author notes that there are no new rights for migrants in the document, as well as obligations to eliminate discrimination against migrants in comparison with nationals and unequal treatment of certain categories of migrants.

**Key words:** migration, rights of migrants, Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration, refugees, forced migrants, environmental migrants.

**Постановка проблеми.** Міграція в тих чи інших формах існувала завжди: протягом всієї історії людства окремі індивіди, групи, а іноді й цілі народи переміщувалися з одного місця в інше. Однак останніми десятиліттями масштаби міграції неухильно зростають. Людей змушують знятися з місця, як правило, конфлікти, бідність, неможливість знайти гідну роботу, природні чи техногенні катастрофи, наслідки зміни клімату. Луїза Арбур, спеціальний представник Генерального секретаря з міжнародної міграції, нагадує, що нині мігранти становлять майже 3,5% населення світу. У 2000 році цей показник становив 2,7%. «Це даність, і на поточний момент масштаби міграції тільки ростуть. І якщо подивитися на демографічну ситуацію, зміну клімату та інші фактори, то стає ясно, що кількість людей, які покидають рідні місця, буде тільки зростати» [1].

Регулювання міграції є одним з найсерйозніших випробувань для міжнародної співпраці в наш час. З одного боку, міграція є важливою рушійною силою економічного зростання, інновацій та сталого розвитку. Вона дає змогу мільйонам людей шукати нові можливості, створюючи і зміцнюючи зв'язки між країнами та суспільствами. Водночас вона також є джерелом протиріч і конфліктів усе-

редині держав і між ними, що часто зумовлює вразливість мігрантів до зловживань та експлуатації. Отже, останніми роками переміщення великих груп людей, які зневірилися у можливості гідного життя на батьківщині, включаючи як добровільних, так і вимушених мігрантів, поставили під сумнів переваги від міграції.

У цьому контексті в результаті вісімнадцяти місяців консультацій і переговорів держави-члени ООН дійшли згоди прийняти документ, що отримав назву «Глобальний договір про безпечну, впорядковану і легальну міграцію» (далі – Глобальний договір або Договір) [2]. Цей документ має надзвичайно велике значення, проте його здатність істотно вплинути на впорядкування міграційних процесів у світовому масштабі ставить низку питань, котрі, як і перспектива приєднання України до Договору, потребують детального вивчення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема міжнародно-правового регулювання міграції викликає значний інтерес науковців. Зокрема, різні її аспекти вивчалися В. Белєвцевою, М. Буромським, Д. Бякшевим, Ю. Галушко, Д. Івановим, Р. Каложним, Т. Сиройд, О. Щербаковою, О. Чалим, А. Чернявським та іншими авторами. До розгляду сутності і перспектив реалізації

Глобального договору вітчизняні автори практично не зверталися. Можемо виділити лише дослідження І. Горбачової, проведене в площині економічної науки і спрямоване на визначення інструментів урегулювання процесів світових переміщень у рамках підписання Глобального договору та шляхів і можливостей упровадження його в Україні [3]. При цьому зарубіжними вченими ця тема активно обговорюється як у контексті міжнародного права, так і в аспектах потенційного впливу Глобального договору на міграційні процеси в окремих державах (А. Буфаліні [4], Е. Гуїлд [5], Дж. Кларк [6], К. Ньюланд [7] та інші). Без сумніву, такі дослідження потрібні й в Україні. Тому метою цієї статті є вивчення природи Глобального договору як джерела міжнародного права, встановлення перспектив міжнародно-правового впорядкування міграції в рамках Глобального договору, з'ясування впливу, який він може мати на застосування, тлумачення та розвиток міжнародного міграційного права.

**Виклад основного матеріалу.** Нині по світу переміщується більш ніж 300 мільйонів мігрантів та біженців, вимушених з різних причин покинути місце постійного проживання [1]. Ця цифра буде рости в зв'язку з низкою факторів, зокрема через зростання населення, розвиток комунікаційних технологій і торгівлі, поглиблення нерівності, демографічний дисбаланс, зміни клімату. Людей, котрі вимушені мігрувати через різні причини, можна поділити на легальних та нелегальних мігрантів, добровільних і вимушених. Перш ніж перейти до безпосередньої характеристики Глобального договору, розглянемо коротко зазначені категорії мігрантів.

Легальними мігрантами є особи, які потрапили в ту чи іншу країну законним шляхом, про місце їх перебування відомо уряду, а статус визначений законодавством країни перебування. Легальні мігранти становлять більшість людей, котрі перетинають міжнародні кордони.

Мігранти не мають легального статусу в тому разі, якщо їх перебування в чужій країні не відповідає її національним вимогам. Причому більшість з них в'їжджають у країну цілком легально, наприклад, за студентською чи туристичною візою, але не виїжджають після закінчення терміну перебування. Здебільшого такі особи можуть легалізуватися, а якщо ні, то вони будуть вимушені повернутися на Батьківщину.

Біженці ж – це ті, хто був вимушений покинути батьківщину, ховаючись від переслідувань чи насилля. У вітчизняному законодавстві, яке ґрунтується на міжнародних нормах у цій сфері, термін «біженець» означає особу, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [8].

Велике значення для встановлення правового статусу мігрантів має також належність до категорії вимушених чи добровільних. У юридичній літературі пропонується вимушеним мігрантом вважати особу, яка під тиском обставин виняткового характеру змушена покинути своє звичне місце проживання з метою переселення на постійній чи довготривалій основі в іншу країну чи інший регіон у межах країни місця проживання. При цьому до обставин виняткового характеру відносять такі, що несуть безпосередню загрозу життю і здоров'ю вимушених мігрантів (збройні конфлікти як міжнародного, так і неміжнародного характеру; масові і тривалі порушення прав людини, в тому числі дискримінація, неправомірне переслідування

за різними ознаками; стихійні лиха, екологічні та техногенні катастрофи, зміна клімату та інші обставини, що зумовлюють небезпеку навколишнього середовища; голод, нестача питної води тощо) [9, с. 405].

Якщо ж міграція зумовлюється іншими факторами, які не пов'язані з ризиками порушень прав і свобод, небезпеками для життя і здоров'я, таку міграцію слід вважати добровільною. Найчастіше її мотивами виступають економічна зацікавленість, пошук кращих умов життя чи нових можливостей. Оскільки добровільна міграція заснована на виборі, свободі, волі людини, то і відповідальність за наслідки цього вибору лежить на особі, яка його зробила. Отже, особливого правового захисту потребують лише вимушені мігранти як вразлива категорія людей, що змінює місце проживання під диктатом необхідності.

Проте і добровільна міграція потребує належного впорядкування, причому не лише в окремих державах, а й в рамках міжнародного права. За відсутності ефективного врегулювання міграційні процеси можуть створювати серйозні проблеми: провокувати соціальні конфлікти, спричиняти тиск на інфраструктуру, пов'язаний з несподіваним прибуттям великої кількості людей тощо.

Глобальний договір став фактично першою спробою на універсальному рівні комплексно врегулювати питання міграції, охопивши всі категорії мігрантів та всі аспекти міжнародної міграції єдиними принципами і підходами. Договір було прийнято на Міжурядовій конференції в Марракеші 10–11 грудня 2018 року 164 державами-членами ООН. 19 грудня 2018 року відповідна резолюція була схвалена Генеральною Асамблеєю ООН більшістю голосів [2]. 152 держави віддали свої голоси «за», 5 виступили проти (Чехія, Угорщина, Ізраїль, Польща та Сполучені Штати Америки) та 12 утрималися. 24 держави, серед яких і Україна, не брали участі у голосуванні.

Свою позицію наша держава пояснює тим, що в документі не приділено досить уваги проблемі внутрішньо переміщених осіб. При цьому йдеться не про відмову, а про відстрочення вирішення питання про прийняття глобального міграційного пакту. На сайті Міністерства закордонних справ України був опублікований спільний з Державною міграційною службою України коментар у зв'язку із проведенням Конференції ООН для прийняття Глобального договору. У ньому, зокрема, зазначається, що, незважаючи на те, що Договір був задуманий як важливе доповнення до міжнародних інструментів та механізмів у сфері захисту та забезпечення основних прав і свобод людини, в новітній історії нашої держави має місце такий безпрецедентний виклик, який збройна агресія Російської Федерації, котра призвела до незаконної окупації Автономної Республіки Крим та спроб анексії Донеччини та Луганщини. Всі ці дії й призвели до того, що близько 1,5 мільйона українських громадян перетворилися на вимушених переселенців [10]. З огляду і на той факт, що для належного забезпечення прав і потреб внутрішньо переміщених осіб необхідні чималі фінансові ресурси, Україна виявилася неготовою для підтримки Договору, але обіцяє розглянути можливість приєднання до Договору на іншому етапі та за більш сприятливих умов.

Глобальний договір є рамковим документом про механізм співпраці, основу якого становлять зобов'язання, проголошені державами-членами в Нью-Йоркській декларації про біженців та мігрантів [11]. Він спрямований на розвиток міжнародного співробітництва в питаннях міграції між усіма відповідними суб'єктами і підготовлений з розумінням того, що жодна держава не може самостійно вирішувати питання міграції, з повагою до суверенітету держав і з урахуванням їхніх зобов'язань за міжнародним правом.

Як прямо вказано в документі, ця угода має «не юридично обов'язковий характер». Вибір на користь інструменту «м'якого права» легко пояснити. Такий підхід має значні переваги для держав. По-перше, він особливо підходить, коли виникає потреба вирішити глобальні питання

у сферах, які, по суті, належать до внутрішньої національної юрисдикції держави. Сам Договір визнає, що жодна держава не може врегулювати міграцію самостійно, але водночас підтверджує «суверенне право держав визначати свою національну міграційну політику». По-друге, м'яке право зумовлює гнучкість цього інструменту для держав у розробці внутрішніх норм, а також у врегулюванні питань міграції на двосторонній чи регіональній основі.

У Договорі зазначено, що він заснований на цінностях державного суверенітету, відповідальності, недискримінації та прав людини і визнає необхідність спільного підходу для оптимізації загальних переваг від міграції за одночасного усунення ризиків і проблем для окремих осіб і громад у країнах походження, транзиту та призначення.

Глобальний договір не стосується біженців, на визначення правового статусу яких спрямована Женевська конвенція 1951 року [12]. Він заснований на принципі розрізнення мігрантів та біженців: біженці мають специфічний захист через переслідування, якому вони піддаються, і неможливість скористатися захистом своєї держави. Мігранти, більшість з яких мотивовані економічними причинами, не мають права на цей захист. Водночас у Договорі визначено необхідність захисту прав кожної людини. Як біженці, так і мігранти мають ті ж самі універсальні права та свободи людини, яких необхідно дотримуватися, захищати і забезпечувати на постійній основі. Примітно, що Глобальний договір охоплює також осіб, які переїхали з екологічних причин, так званих екологічних мігрантів, проблема яких усе більш загострюється у сучасному світі. Водночас їхнє становище не зрівнюється зі статусом біженців, відповідні спеціальні гарантії захисту їм не надаються. Швидше, в ідеології документа закладено думку про обов'язок усіх держав боротися зі змінами клімату, зокрема, виконуючи Паризьку угоду, щоб усунути джерело проблеми.

У Договорі поставлено дуже амбітну мету – врегулювати явище міжнародної міграції всебічно на основі комплексного підходу, що стане умовою оптимізації загальної користі від міграції у разі усунення ризиків і проблем для окремих осіб та громад; полегшити безпечну, впорядковану і легальну міграцію, одночасно скорочуючи масштаби і негативні наслідки нелегальної міграції за допомогою міжнародного співробітництва і відповідного комплексу заходів (ст. 11).

Договір спрямований на сприяння міжнародному співробітництву шляхом визначення керівних принципів і багатосторонніх політичних механізмів, він охоплює широке коло питань, які стосуються міграції, зокрема, прикордонний контроль, незаконне ввезення людей, торгівля людьми, оформлення документів мігрантів, реадмісія тощо. В основі Договору 10 принципів, серед яких – визнання і повага до прав людини, суверенітет держав у питаннях міграційної політики, а також 23 завдання щодо безпечної, впорядкованої та легальної міграції, якими мають керуватися держави.

Завдання охоплюють низку питань, які загалом стосуються міграції (збір і використання точних даних як основи для вироблення обґрунтованої політики, зведення до мінімуму сил і факторів, які змушують людей покидати країни свого походження, надання точної і своєчасної інформації на всіх етапах міграції, спрощення доступу до каналів легальної міграції, сприяння справедливому і етичному найму працівників, забезпечення їм гідної роботи, дослідження факторів вразливості в процесі міграції, рятування людей, вирішення проблеми зниклих безвісти мігрантів, підвищення ступеня визначеності і передбачуваності міграційних процедур, застосування практики поміщення мігрантів у центри тимчасового утримання винятково як крайнього заходу і пошук альтернатив, підвищення ефективності консульського захисту, охоплення мігрантів базовими послугами, створення сприятливих умов для їхньої повної соціальної інтеграції, викорінення дискримінації,

заохочення громадського обговорення, заснованого на об'єктивних фактичних даних і формування в такій спосіб громадської думки про міграцію, інвестування розвитку навичок і сприяння взаємному визнанню кваліфікації і компетенцій, створення для мігрантів і діаспор умов, які дають змогу їм повною мірою сприяти досягненню сталого розвитку в усіх країнах, підвищення оперативності і зниження вартості фінансових переказів, сприяння фінансовій інтеграції мігрантів, сприяння в цілях забезпечення безпечного і гідного повернення і реадмісії, планомірної реінтеграції, створення механізмів переведення матеріальних прав у сфері соціального забезпечення [2].

Договір не проголошує нових прав, а лише нагадує про те, що у мігрантів є права, яких потрібно дотримуватися. Проте, як слушно зазначає Е. Гуїлд, зв'язок прав людини та міграції є спірним. Незважаючи на те, що всі договори ООН з прав людини покликані захищати конкретні права, визначені у кожному для кожного, державна практика є досить різною. Хоча дуже мало прав людини зарезервовано лише для громадян – тих, що стосуються політичної участі, адже держави часто забезпечують різні рівні захисту громадян та мігрантів [5, с. 661–662]. Дослідниця критикує Глобальний договір за те, що він не згадує такі права, як право на свободу, на захист приватного та сімейного життя, на захист від вигнання тощо, вказуючи, що в тесті документа є лише невизначені посилання на них [5, с. 662].

Між тим слід погодитися, що мігранти і громадяни відповідної держави перебувають в абсолютно різній ситуації, коли в їжджають у країну (власні громадяни можуть бути затримані, як правило, лише у разі кримінального переслідування чи з міркувань охорони здоров'я, у разі загрози поширення епідемічних захворювань; умови ж і строки затримання мігрантів є досить довільними). Більш захищеним у громадян є і право на приватність: держави часто вимагають від мігрантів надання конфіденційних особистих даних (як умову отримання візи чи під час прикордонного контролю), не вказуючи, як ці дані будуть використовуватися чи поширюватися. Процедури видворення іноземців, прийняті в державах, також можуть мати дискримінаційний характер, а міжнародне право не має достатніх механізмів протидії такій дискримінації.

Наведені проблеми, на жаль, не здобули комплексного вирішення в Договорі. Він передбачає лише намір держав захищати права мігрантів, як і будь-яких інших осіб, однак не містить посиленних зобов'язань щодо усунення дискримінації мігрантів загалом та дискримінації окремих категорій мігрантів.

Виходячи з тексту Договору, можна зробити **висновок**, що він був створений насамперед для управління міграційними процесами на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях. Договір декларує прагнення держав (тих, звідки походять мігранти, транзитних та кінцевого призначення) до більш активного співробітництва з метою зменшення нелегальної міграції. Він призначений і для пом'якшення несприятливого впливу різних факторів, надання змоги людям створювати і зберігати стійкі джерела засобів для існування в країнах їхнього походження, як і влаштовувати своє майбутнє в іншому місці. З його укладенням, нарешті, з'явилися рамки загальних очікувань і зобов'язань.

Актуальність цього документа перш за все пов'язана з тим, що мігранти як такі, тобто особи, що не можуть претендувати на отримання статусу біженця і не підпадають під дію Конвенції про статус біженців, здобули перспективу окремої міжнародно-правової захищеності. Водночас можемо відзначити, що з одного боку, рамковий характер Договору, а з іншого – недоліки антидискримінаційних механізмів, дають підстави вважати, що цей документ лише ставить проблему на порядок денний міжнародної спільноти, однак, не пропонує дієвих рецептів її вирішення.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Что нужно знать о Договоре по миграции. *Новости ООН*. URL: <https://news.un.org/ru/story/2018/12/1344341>.
2. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018 RES 73/195. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/73/195>.
3. Горбачова І.В. Глобальний договір про міграцію: можливості для України. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2019. № 1 (106). С. 18–23.
4. Bufalini A. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What is its contribution to International Migration Law? *QIL*. 2019. Is. Pp. 5–24. URL: <http://www.qil-qdi.org/the-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration-what-is-its-contribution-to-international-migration-law/>.
5. Guild E. The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What Place for Human Rights? *International Journal of Refugee Law*, 2018. Vol. 30. Is. 4. Pp. 661–663. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeey049>.
6. Clark J. World leaders adopt first Global Pact on Migration. *Lancet*. 2018. Vol. 392. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)33177-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)33177-5). URL: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2818%2933177-5>.
7. Newland K. The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement. *International Journal of Refugee Law*. Vol. 30, Is. 4. December 2018. Pp. 657–660. DOI: <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeey058>.
8. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України № 3671-VI від 08 липня 2011 року / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3671-17>.
9. Завгородня В.М., Полянська Є.А. Поняття та категорії вимушених мігрантів у міжнародному праві. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2018. № 6. С. 402–405. URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2018/114.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2018/114.pdf).
10. Спільний коментар МЗС України і ДМС України у зв'язку із проведенням Конференції ООН для прийняття Глобальної угоди про безпечну, впорядковану та законну міграцію. *Офіційний сайт МЗС України*. URL: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/69299-spiynij-komentar-mzs-ukrajini-i-derzhavnoj-migracijnoj-sluzhbi-ukrajini-u-zvjazku-iz-provedennyam-konferenciji-oon-dlya-prijnyattya-globalnoji-ugodi-pro-bezpechnu-vporjadkovanu-ta-zakonnu-migraciju-10-11-grudnya-2018-r-m-marrakesh-marokko>.
11. New York Declaration for Refugees and Migrants. Resolution adopted by the General Assembly on 19 September 2016. URL: <https://refugeemigrants.un.org/declaration>.
12. Конвенція о статусе беженцев. Принята 28 июля 1951 года / ООН. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/refugees.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml).