

ГЛОБАЛЬНЫЙ ФОРУМ ПО МИГРАЦИИ: НОВЫЙ ЭТАП СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

Дмитрий Иванов*
Джаваншир Алиев**

DOI 10.24833/2073-8420-2024-1-70-92-102



Введение. Конвенция о статусе беженцев 1951 г. (далее – Конвенция 1951 г.) хотя и является правовой основой глобальной системы защиты вынужденных мигрантов, однако не учитывает все современные аспекты международно-правового регулирования вынужденной миграции. Государства – члены Организации Объединенных Наций (далее – ООН) не могут согласовать принятие нового международно-правового акта универсального характера, который заменил бы Конвенцию 1951 г., принятую более семи десятилетий назад [13. С. 4-5]. «Миграционный кризис» 2015-2016 гг. заставил мировое сообщество вернуться к поиску решений проблем международно-правового регулирования вынужденной миграции. Сначала государства – члены ООН приняли в 2016 г. Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах (далее – Нью-Йоркская декларация). Согласно Приложению I к данной декларации на Исполнительный комитет Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (далее – УВКБ ООН) была возложена задача разработать в течение двух лет новый международно-правовой акт в области вынужденной миграции. УВКБ ООН в своем ежегодном докладе в 2018 г. представило проект Глобального договора о беженцах, который был принят Генеральной Ассамблеей ООН. Данный договор хоть и не обладал юридически обязательной силой, но закрепил механизмы справедливого распределения бремени и ответственности между государствами. Одним из таких механизмов является Глобальный форум по беженцам, который должен проводиться раз в четыре года. Данная статья посвящена первому и второму Глобальным форумам по беженцам, которые прошли в 2019 и 2023 г., и их результатам.

* **Иванов Дмитрий Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права МГИМО МИД России
e-mail: prof.ivanovdv@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-1231-6072

** **Алиев Джаваншир Мамед оглы**, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры интеграционного права и прав человека МГИМО МИД России
e-mail: aliyejjavanshir@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-7582-8318

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составили следующие общенаучные и специальные методы познания правовых явлений и процессов: историко-правовой сравнительный метод; метод системно-структурного анализа; формально-логический метод.

Результаты исследования. В результате проведенного анализа выявлено, что Глобальный договор о беженцах 2018 г. представляет собой тот компромисс, на который согласились государства – члены ООН. Он не обладает юридически обязательной силой. Одной из основных проблем, продолжающих существовать по настоящее время, является отсутствие механизмов справедливого распределения бремени и ответственности между государствами. Глобальный договор закрепил механизмы для предсказуемого и справедливого распределения бремени и ответственности между всеми государствами – членами ООН. Одним из них является Глобальный форум по беженцам.

Обсуждение и заключение. В исследовании авторы сформулировали предпосылки принятия и провели анализ содержания Глобального договора о беженцах 2018 г., а также обосновали значение Договора на современном этапе международно-правового регулирования вынужденной миграции. Установлено, что данный Договор не устраняет полностью проблему несправедливого распределения бремени. Авторы анализируют деятельность первого и второго Глобального форума по беженцам, приходя к выводу, что форум обладает собственными механизмами подведения итогов, анализа достижений, а раз в два года предусматривается проведение встреч официальных лиц высокого уровня. Авторы приходят к выводу о том, что деятельность такого механизма может положительно повлиять на совершенствование международного правового регулирования вынужденной миграции и предоставление международной защиты вынужденным мигрантам.

Введение

Несмотря на то что Конвенция 1951 г. является правовой основой глобальной системы международной защиты вынужденных мигрантов, она не отражает современные аспекты международно-правового регулирования вынужденной миграции. Актуальность данной статьи определяется тем, что в настоящее время отсутствует новый универсальный международно-правовой акт, который учитывает современные проблемы международно-правового регулирования вынужденной миграции.

Исследование

Первые попытки сотрудничества государств в области правового регулирования вынужденной миграции на универсальном уровне были предприняты после Первой мировой войны в рамках деятельности Лиги

Наций. Соглашения, принятые в тот период, хотя и заложили основу глобальной системы защиты вынужденных мигрантов, но не были эффективны [2. С. 141-154].

После Второй мировой войны для решения проблем большого числа вынужденных мигрантов была принята Конвенция 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев, 1967 г., которые по настоящее время являются правовой основой глобальной системы защиты вынужденных мигрантов. Вскоре после принятия Конвенции 1951 г. стало понятно, что определение понятия «беженец», закрепленное в ней, не охватывает всех лиц, нуждающихся в международной защите. Однако государства не смогли согласовать общую позицию по вопросам, связанным с новыми категориями вынужденных мигрантов, на универсальном уровне.

Возникающие проблемы решались через принятие актов рекомендательного характера [7. С. 55-56] и расширение компетенции УВКБ ООН, мандат которого в настоящее

время охватывает не только различные категории вынужденных мигрантов, включая беженцев, но и лиц без гражданства.

Поиск решения проблем вынужденных мигрантов, число которых уже превысило 114 млн (36 млн из которых являются беженцами)¹, невозможен на уровне отдельных государств. Прогресс в данном вопросе достигается только в результате международного сотрудничества государств. Данный тезис также был закреплён в преамбуле Конвенции 1951 г., где ещё раз подтверждается, что долгосрочное решение проблем беженцев не может быть достигнуто без международного сотрудничества, так как они носят международный характер, и предоставление убежища может возлагать на некоторые государства непомерное бремя².

Таким образом, одним из вопросов, который встал перед международным сообществом в области правового регулирования вынужденной миграции, был вопрос реализации принципа справедливого распределения бремени. Данный вопрос неоднократно поднимался различными организациями системы ООН, в том числе УВКБ ООН, и научным сообществом, однако государства так и не смогли выработать общую позицию в этой области [4. С. 210].

Вопрос справедливого распределения бремени и ответственности между всеми государствами ещё раз вернулся на повестку дня различных международных организаций после начала «миграционного кризиса» 2015-2016 гг. в Европе [18. С. 283-286; 8. С. 611-612; 10. С. 623].

Генеральный секретарь ООН в своём докладе под названием «В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов» от 21 апреля 2016 г.³ обозначил основные проблемы регулирования вынужденной миграции и призвал к справедливому распределению бремени и ответственности между государствами. Основные тезисы Доклада легли в текст резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/71/1, закрепившей Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах 2016 г.⁴ Согласно первоначальному плану, государства должны были принять Глобальный договор о беженцах, который касался бы вынужденных мигрантов, а в последующие два года государства должны были согласовать текст всеобъемлющего соглашения о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Однако государства не смогли согласовать принятие Глобального договора о беженцах [6; 16; 17; 19. С. 211]. Окончательный вариант текста Нью-Йоркской декларации закрепил необходимость разработки двух актов в течение двух лет на основании Приложения I «Комплекс мер в отношении беженцев» и Приложения II «К глобальному договору о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции» к декларации [11. С. 643-649]. Данные приложения должны были составить основу текстов двух актов, принятых в конце 2018 г.

1. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции 2018 г.⁵, текст которого был составлен государствами при участии и поддержке кан-

¹ Statement from United Nations Secretary-General António Guterres at the Global Refugee Forum 2023 // Unhcr.org: [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/media/statement-united-nations-secretary-general-antonio-guterres-grf2023> (дата обращения: 25.02.2024); UNHCR's Refugee Population Statistics Database // Unhcr.org: [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> (дата обращения: 25.02.2024).

² Преамбула Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Un.org: [сайт]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения: 25.02.2024); Глобальный договор о беженцах. Доклад Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев. 2018. Часть II. A/73/12 // Refworld.org: [сайт]. URL: <https://www.refworld.org.ru/docid/5c7556ec395.html> (дата обращения: 25.02.2024). (Подп. 2, 5.)

³ В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Доклад Генерального секретаря ООН. 2016. 21 апр. A/70/59 // Undocs.org: [сайт]. URL: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=a%2F70%2F59&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False> (дата обращения: 25.02.2024).

⁴ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах. 2016 г. A/RES/71/1 // Un.org: [сайт]. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_RES_71_1_R.pdf (дата обращения: 20.05.2023)/

⁵ Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. 2018 // Un.org: [сайт]. URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/244/49/pdf/n1824449.pdf?token=okRIgnKhTIJ1O1gCLM&fe=true> (дата обращения: 25.02.2024).

целях Специального представителя Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам международной миграции⁶. В данном Договоре приветствуется решение Генерального секретаря ООН учредить Сеть ООН по вопросам миграции, работа которой будет координироваться Международной организацией по миграции в целях обеспечения эффективной и согласованной поддержки государств со стороны многих структур ООН, работающих над вопросами миграции [4. С. 35-37].

2. Глобальный договор о беженцах⁷. Согласно п. 19 Приложения I к Нью-Йоркской декларации на УВКБ ООН была возложена задача по составлению текста Глобального договора о беженцах в рамках ежегодного доклада перед Генеральной Ассамблеей ООН в 2018 г. Верховный комиссар 13 сентября 2018 г. опубликовал свой доклад для Генеральной Ассамблеи ООН⁸, который содержал текст Глобального договора о беженцах. Социальный, гуманитарный и культурный комитет (Третий комитет) Генеральной Ассамблеи ООН подавляющим большинством голосов подтвердил свою ежегодную резолюцию по УВКБ ООН 13 ноября 2018 г.⁹ Первый раз ежегодная резолюция по УВКБ ООН была принята не консенсусом, а поставлена на голосование в Третьем комитете

(176 голосов за и один голос против (США) при трех воздержавшихся¹⁰). Данная резолюция была направлена на пленарное заседание Генеральной Ассамблеи ООН и была принята 17 декабря 2018 г.¹¹

Пункт 7 Глобального договора о беженцах закрепляет следующие цели:

- ослабить нагрузку на принимающие страны;
- повысить способность беженцев обеспечивать самих себя;
- расширить использование решений, предусматривающих доступ в третьи страны;
- содействовать созданию в странах происхождения условий для безопасного и достойного возвращения.

Глобальный договор о беженцах закрепляет призыв к объединению усилий всех заинтересованных сторон ради достижения вышеуказанных целей, в том числе государств, международных организаций, неправительственных организаций, местные органы власти; гражданское общество, религиозные организации; ученых; частный сектор; средства массовой информации; членов принимающих сообществ и самих беженцев. Предполагается, что положения договора будут практичными и выполнимыми, в них будет обеспечиваться баланс различных интересов¹².

⁶ Два государства (Мексика и Швейцария) были назначены сокоординаторами процесса и взяли на себя ответственность за подготовку проекта договора. Окончательный вариант текста был официально согласован в июле 2018 г. и был принят на специальной конференции в Марокко в декабре 2018 г. Пять месяцев спустя после завершения переговоров Генеральная Ассамблея ООН в Нью-Йорке официально приняла итоги Межправительственной конференции по принятию Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Результаты голосования в Генеральной Ассамблее: 152 государства за, 5 против и 12 воздержались. США вышли из процесса до начала межправительственных переговоров и на Генеральной Ассамблее ООН голосовали против Договора (вместе с Венгрией, Израилем, Польшей и Чехией). Воздержались такие страны, как: Австралия, Австрия, Алжир, Болгария, Италия, Латвия, Ливия, Лихтенштейн, Румыния, Сингапур, Чили и Швейцария. Подробнее об этом см.: Доклад о миграции в мире. 2020. С. 333–336 // Iom.int: [сайт]. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/final-wmr_2020-ru.pdf (дата обращения: 25.02.2024).

⁷ Глобальный договор о беженцах. Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев. A/73/12. Часть II // Refworld.org: [сайт]. URL: <https://www.refworld.org/ru/legal/multilateral/treaty/unga/2018/ru/145681?destination=search> (дата обращения: 25.02.2024).

⁸ Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев. 73-я сессия. № 12. A/73/12 (Часть II). 2018. 13 сент. // Securitycouncilreport.org: [сайт]. URL: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/a-73-12.php> (дата обращения: 25.02.2024).

⁹ Генеральная Ассамблея ООН. 73-я сессия. Третий комитет. Пункт 65 повестки дня. Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев, вопросы, касающиеся беженцев, возвращенцев и перемещенных лиц, и гуманитарные вопросы. A/C.3/73/L.59. 2018. 8 нояб. // Undocs.org: [сайт]. URL: <http://undocs.org/A/C.3/73/L.59> (дата обращения: 25.02.2024).

¹⁰ Подробнее об этом см.: Глобальный договор о беженцах. Краткое руководство УВКБ ООН // Unhcr.org: [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/centralasia/wp-content/uploads/sites/75/2019/11/Global-Compact-on-Refugees-Quick-Guide-Rus.pdf> (дата обращения: 25.02.2024).

¹¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи. 73-я сессия. 55-е пленарное заседание. 2018. 17 дек. Нью-Йорк. A/RES/73/151 // Undocs.org: [сайт]. URL: <http://undocs.org/A/RES/73/151> (дата обращения: 25.02.2024).

¹² Глобальный договор о беженцах. Краткое руководство УВКБ ООН. С. 4 // Unhcr.org: [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/centralasia/wp-content/uploads/sites/75/2019/11/Global-Compact-on-Refugees-Quick-Guide-Rus.pdf> (дата обращения: 25.02.2024).

Ни Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции 2018 г., ни Глобальный договор о беженцах 2018 г. не обладают юридически обязательной силой. Глобальный договор о беженцах представляет собой своего рода общий обзор на глобальную систему защиты вынужденных мигрантов со стороны УВКБ ООН. Он отличается по структуре и содержанию от международно-правовых актов, которые обладают юридически обязательной силой. Текст Договора обходит острые углы, не ставит четких обязательств и представляет собой больше призыв к принятию международным сообществом ряда мер на добровольной основе для более эффективного регулирования вынужденной миграции на универсальном уровне. Подход, который был взят за основу со стороны УВКБ ООН при составлении текста, вызывает немало дискуссий среди ученых-международников [12. С. 608–610]. С одной стороны, акты рекомендательного характера могут заполнять пробелы в глобальной системе защиты вынужденных мигрантов, а толкование положений действующих международно-правовых актов и принятие новых актов «мягкого права» могут обладать своим практическим значением. В качестве примера можно привести практику принятия заключений Исполнительным комитетом УВКБ ООН [3. С. 17] или же, например, Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны¹³, которые были признаны большинством государств [1. С. 13–14; 18. С. 299–304]. Как отмечает ряд ученых, в рамках либеральной теории прав человека часто подразумевается, что акты «мягкого права» приводят к повышению стандартов международной защиты [12. С. 609–610].

С другой стороны, акты рекомендательного характера могут привести к отступлению от международного права и стать инструментом в руках государств для блокирования развития международного права в конкретной области и принятия новых юридически обязательных международно-правовых актов [12. С. 605–610].

Глобальный договор о беженцах — это попытка сделать упор на политическом и практическом сотрудничестве, а не на юри-

дических обязательствах. Текст Договора предусматривает, что механизмы сотрудничества, закрепленные в нем, могут стать еще одним инструментом для поиска решений проблем вынужденных мигрантов в будущем. Однако УВКБ ООН по-прежнему ограничивалось тем, на что согласились государства [15. С. 573].

Как уже отмечалось выше, одной из основных проблем международного сотрудничества в области правового регулирования вынужденной миграции является отсутствие механизма справедливого распределения бремени и ответственности между государствами. Статистические данные показывают, что в настоящее время большая часть вынужденных мигрантов находятся в развивающихся странах, а не в развитых [5. С. 100–101].

Глобальный договор о беженцах содержит положения, которые могут способствовать улучшению ситуации в вопросе распределения бремени между государствами [9. С. 8–9]. Следует отметить, что УВКБ ООН неоднократно обращало внимание на проблему справедливого распределения бремени [10. С. 614]. Так, в случае с Глобальным договором о беженцах УВКБ ООН, получив мандат на разработку данного акта, не упустило возможность затронуть и данную проблему [10. С. 623–626]. Согласно п. 3 Глобального договора о беженцах он «призван заложить основу для предсказуемого и справедливого распределения бремени и ответственности между всеми государствами — членами ООН». Для этих целей Договор предусматривает такие механизмы, как Платформы защиты¹⁴ и Глобальный форум по беженцам на уровне министров.

Данные механизмы согласно п. 15 Глобального договора о беженцах «призваны обеспечивать более справедливое и предсказуемое распределение бремени и ответственности в отношениях с принимающими странами и сообществами и стать основой для поиска решений, в том числе, в соответствующих случаях, посредством оказания помощи странам происхождения».

Глобальный форум по беженцам проводится раз в четыре года на уровне министров, на него приглашаются все государ-

¹³ Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. 1998 // Un.org: [сайт]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml (дата обращения: 25.02.2024).

¹⁴ Подробнее об этом см.: Outcomes of the Global Refugee Forum. 2019. P. 32–35 // Unhcr.org: [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/media/outcomes-global-refugee-forum-2019> (дата обращения: 25.02.2024).

ства — члены ООН вместе с заинтересованными сторонами. Форум для участников является местом, где они добровольно принимают на себя обязательства по конкретным направлениям. Глобальный форум по беженцам организовывается одним или несколькими государствами совместно с УВКБ ООН, проводится, как правило, в Женеве.

Первый Глобальный форум собрал более 3 тыс. участников, включая представителей государств, частного сектора, гражданского общества, религиозных организаций, спортивных организаций, гуманитарных организаций, научного сообщества, самих беженцев и т. д.¹⁵ Данный форум был посвящен разработке и принятию новых обязательств, а также утверждению размера взносов его участников¹⁶. По итогам первого форума число принятых обязательств достигло 1700¹⁷. Данные обязательства носят добровольный характер и могут представлять собой финансовые обязательства, материально-техническую помощь, возможность для переселения вынужденных мигрантов, дополнительные пути для въезда в третьи страны и т. д. Существует различная классификация указанных обязательств. Например, по кругу лиц, кто берет на себя эти обязательства (316 обязательств взяли на себя неправительственные организации, 254 — частный сектор, 136 — государства и т. д.), по сферам деятельности (более 140 обязательств касались доступа к образованию для беженцев, более 100 — доступа к рынку труда и средствам существования и т. д.), по регионам (327 обязательств взяли на себя ев-

ропейские государства и другие участники из Европы, 160 — из Америки и других регионов) и т. д.¹⁸ Также по результатам первого форума Всемирный банк обязался выделить 2,2 млрд. долл., а Межамериканский банк развития заявил о намерении выделить 1 млрд. долл. на развитие государств, принимающих беженцев, а также стимулирование частного сектора и создание рабочих мест. Государства, организации и другие заинтересованные стороны заявили о намерении оказать финансовую поддержку беженцам и принимающим их сообществам на сумму более 2 млрд. долл., более 250 млн. долл. обещал выделить частный сектор, также среди заявлений на эту тему можно отметить инициативы по открытию более 15 тыс. рабочих мест для беженцев и оказания 125 тыс. часов бесплатной юридической помощи¹⁹.

Глобальный форум по беженцам задуман как непрерывный четырехлетний процесс на уровне министров. Он состоит из собственных механизмов подведения итогов, анализа достижений, а также раз в два года предусматривается проведение встреч официальных лиц высокого уровня (High-Level Officials Meeting, далее — HLOM)²⁰ для промежуточного обзора результатов работы форума. Например, по результатам встречи официальных лиц высокого уровня спустя два года после проведения первого форума было выработано двадцать ключевых рекомендаций²¹. Основным итогом встречи HLOM в 2021 г. состоит в уточнении обязательств, принятых на Глобальном форуме по беженцам в 2019 г., и определении сфер, в которых

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Подробнее об этом см.: Сайт Глобального договора о беженцах // [Globalcompactrefugees.org](https://globalcompactrefugees.org/): [сайт]. URL: <https://globalcompactrefugees.org/pledges-contributions/what-are-pledges> (дата обращения: 25.02.2024).

¹⁷ Глобальный форум по вопросам беженцев. 2023 // [Unhcr.org](https://www.unhcr.org/): [сайт]. URL: https://www.unhcr.org/ru/33969-grf2023_announcement.html (дата обращения: 25.02.2024).

¹⁸ Outcomes of the Global Refugee Forum. 2019. P. 20–31 // [Unhcr.org](https://www.unhcr.org/): [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/media/outcomes-global-refugee-forum-2019> (дата обращения: 25.02.2024).

¹⁹ Итоги Глобального форума по беженцам: рабочие места, образование, финансовая поддержка // [Unhcr.org](https://www.unhcr.org/): [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/ru/21505-grf-summary.html> (дата обращения: 25.02.2024).

²⁰ Совещание должностных лиц высокого уровня является частью процесса реализации положений Глобального договора о беженцах. В пояснительных бюллетенях и онлайн-ресурсах HLOM обозначается как ключевой элемент налаживания долгосрочного взаимодействия с государствами и другими заинтересованными сторонами. Его встречи проводятся в качестве промежуточного обзора и дают возможность обозначить достигнутый прогресс. Подробнее об этом см.: High-Level Officials Meeting 2021. Reflecting on progress and charting the future // [Unhcr.org](https://www.unhcr.org/): [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/media/hlom-virtual-space-criteria> (дата обращения: 25.02.2024); Indicator Framework — Global refugee forum // [Unhcr.org](https://www.unhcr.org/): [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/media/indicator-framework-global-refugee-forum> (дата обращения: 25.02.2024).

²¹ Подробнее об этом см.: Краткое изложение ключевых рекомендаций и последующих действий со встречи официальных лиц высокого уровня в 2021 г. // [Globalcompactrefugees.org](https://globalcompactrefugees.org/): [сайт]. URL: <https://globalcompactrefugees.org/media/hlom-summary-key-recommendations-and-follow-actions-russian> (дата обращения: 25.02.2024).

необходима консолидация поддержки, с целью подготовки к следующему Глобальному форуму по беженцам в 2023 г.²²

Второй Глобальный форум по беженцам прошел 16-18 декабря 2023 г. Соорганизаторами форума выступили группа государств (Республика Колумбия, Франция, Япония, Иорданское Хашимитское Королевство и Республика Уганда), а также принимающее государство Швейцария вместе с УВКБ ООН. Форум собрал более 4 200 участников из 168 правительственных делегаций, в том числе пять глав государств и правительств, 86 министров, а также более 300 беженцев. Во втором Глобальном форуме по беженцам участвовали 427 делегаций, представляющих неправительственные организации, частный сектор и другие группы заинтересованных сторон. Дистанционно к форуму подключились более 10 тыс. участников из 120 государств. Организаторы представляют данный форум как современный многосторонний подход для комплексного и предсказуемого решения проблем, связанных с вынужденной миграцией, где объединяются различные заинтересованные стороны. Форум собрал представителей правительств, принимающих сообществ, местных органов власти, международных организаций системы ООН, региональных организаций, гуманитарных организаций, международных финансовых институтов, парламентов, гражданского общества, средств массовой информации, спортивных и культурных организаций, частного сектора, а также религиозных деятелей, ученых и самих беженцев. Второй Глобальный форум по беженцам объявил о принятии новых 1600 обязательств. Данные обязательства

сгруппированы по четырем целям Глобального договора о беженцах 2018 г., которые, в свою очередь, детализируются и делятся на подцели. В качестве примера можно указать, что в рамках третьей цели «расширить использование решений, предусматривающих доступ в третьи страны», заявлено, что 1 млн беженцев будет переселен в третьи страны к 2030 г. Также в рамках данной цели закреплен призыв к поиску дополнительных путей и форм международной помощи беженцам, например, стипендиальные программы. Начиная с 2016 г. более 1,2 млн беженцев были переселены в рамках таких программ²³. Взятие на себя обязательств представляет собой непрерывный процесс²⁴, созданы специальные онлайн-ресурсы, через которые можно брать на себя обязательства и вносить взносы²⁵. Участники форума в своих выступлениях затрагивали различные вопросы, связанные с беженцами, выступали с политическими призывами и брали на себя обязательства. Например, король Иордании в своем выступлении поднял вопросы о проблемах, с которыми сталкиваются принимающие государства, и несправедливом распределении бремени между государствами, а представитель компании Fast Retailing в своем выступлении заявил о намерении сотрудничать с УВКБ ООН, раздавать до 10 млн единиц одежды вынужденным мигрантам ежегодно и т. д.²⁶ Как видно из вышеуказанного, в форуме принимают участие представители из различных сфер. В состав участников первого форума 2019 г. вошла Межпарламентская Ассамблея Содружества Независимых Государств, которая взяла на себя обязательство по разработке модельного закона «О беженцах» и на следующий

²² Подробнее об этом см.: High-Level Officials Meeting — webcast recordings forum // Unhcr.org: [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/global-compact-refugees/high-level-officials-meeting/event-days> (дата обращения: 25.02.2024).

²³ Summary of the Global Refugee Forum 2023 by the co-hosts and co-convenors // Unhcr.org: [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/news/speeches-and-statements/summary-global-refugee-forum-2023-co-hosts-and-co-convenors> (дата обращения: 25.02.2024); Global Refugee Forum 2023 Closing Statement by the UN High Commissioner for Refugees Filippo Grandi // Unhcr.org: [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/news/speeches-and-statements/global-refugee-forum-2023-closing-statement-un-high-commissioner> (дата обращения: 25.02.2024).

²⁴ Pledges & Contributions // Globalcompactrefugees.org: [сайт]. URL: <https://globalcompactrefugees.org/pledges-contributions> (дата обращения: 25.02.2024).

²⁵ Пошаговая инструкция о том, как внести обязательство // Globalcompactrefugees.org: [сайт]. URL: <https://globalcompactrefugees.org/media/how-submit-pledge-step-step-guide-russian> (дата обращения: 25.02.2024).

²⁶ Подробнее об этом см.: 1st Plenary Session — Global Refugee Forum 2023 // Webtv.un.org: [сайт]. URL: <https://webtv.un.org/en/asset/k1q/k1qcmgdzb0> (дата обращения: 25.02.2024); About the partnership // Unhcr.org: [сайт]. URL: <https://www.unhcr.org/uniqlo/Global-Partnership-with-UNHCR> <https://www.uniqlo.com/us/en/special/sustainability/refugees/unhcr/> (дата обращения: 25.02.2024).

год подготовила проект данного модельного закона²⁷. Российскую Федерацию на втором Глобальном форуме по беженцам представлял Постоянный представитель России при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве Г.М. Гатилов. В своем выступлении он еще раз обозначил международно-правовую позицию России, которая выражается в положительной оценке деятельности УВКБ ООН, участии государства в Глобальном договоре о беженцах 2018 г. и намерении продолжать разноплановое взаимодействие с УВКБ ООН. Также было отмечено, что осуществляется комплексная модернизация российского миграционного законодательства, предпринимаются меры по совершенствованию института убежища и созданию дополнительных благоприятных условий для адаптации и интеграции в российское общество²⁸.

Из всего вышесказанного авторы полагают возможным сформулировать следующие выводы.

1. Глобальный договор о беженцах 2018 г. представляет собой политический компромисс, на который согласились государства — члены ООН. Он не обладает юридически обязательной силой, но несмотря на это УВКБ ООН постаралось закрепить аспекты, которые обладают наибольшим практическим значением на современном этапе международно-правового регулирования вынужденной миграции [13. С. 635–636]. В отличие от других актов «мягкого права» данный Договор охватил большее число государств и закрепил возможность участия в реализации своих положений для всех заинтересованных сторон, включая самих вынужденных мигрантов.

2. Одной из основных предпосылок принятия Глобального договора о беженцах 2018 г. стал «миграционный кризис» 2015–2016 гг. Европейские государства, в первую очередь государства — члены Европейского союза, попытались рассмотреть на уровне ООН проблемы международно-правового регулирования вынужденной миграции.

Одной из основных проблем, продолжающих существовать по настоящее время, является отсутствие механизмов справедливого распределения бремени и ответственности между государствами. Глобальный договор закрепил механизмы для предсказуемого и справедливого распределения бремени и ответственности между всеми государствами — членами ООН. Одним из них является Глобальный форум по беженцам.

3. Глобальный форум по беженцам представляет особую форму международного сотрудничества государств в области вынужденной миграции, в рамках деятельности которой один раз в четыре года собираются представители государств, международных организаций, неправительственных организаций, местных органов власти; гражданского общества, религиозных организаций, частного сектора, средств массовой информации; научного сообщества, а также члены принимающих сообществ и сами беженцы.

4. В рамках Глобального форума по беженцам участники на добровольной основе берут на себя обязательства. Данный процесс является непрерывным, обязательства могут обновляться и дополняться в период между форумами. Глобальный форум по беженцам обладает собственными механизмами подведения итогов, анализа достижений, а раз в два года предусматривается проведение встреч официальных лиц высокого уровня (HLOM).

5. Сложно предсказать, насколько гибкий и компромиссный подход государств в принятии Глобального договора о беженцах 2018 г. и организации Глобального форума по беженцам будет эффективным в будущем. Однако деятельность таких механизмов, с четкой структурой, периодической отчетностью, точным перечнем обозначенных проблем и широким кругом участников может положительно отразиться на усовершенствовании международного правового регулирования вынужденной миграции и оказании помощи вынужденным мигрантам.

²⁷ Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества независимых государств. Модельный закон «О беженцах». № 51-5. 2020. 27 нояб. // Refworld.org: [сайт]. URL: <https://www.refworld.org/ru/legal/regislation/rri/2020/ru/146490> (дата обращения: 25.02.2024).

²⁸ Выступление Постоянного представителя Российской Федерации при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве Г.М. Гатилова на втором Глобальном форуме по беженцам // Geneva.mid.ru: [сайт]. URL: https://geneva.mid.ru/glavnaa/-/asset_publisher/4QbYFW4eSXTx/content/id/31162819 (дата обращения: 25.02.2024).

Заключение

Таким образом, проведя анализ предпосылок принятия и положений Глобального договора о беженцах 2018 г., авторы полагают возможным рассматривать Глобальный форум по беженцам как еще одну попытку разработки механизма справедливого распределения бремени и ответственности между всеми государствами в сфере вы-

нужденной миграции. Данный механизм, по мнению авторов, в обозримом будущем полностью не устранит проблему несправедливого распределения бремени и ответственности. При этом следует отметить, что Глобальный форум по беженцам не лишен практического значения в области совершенствования международно-правового регулирования вынужденной миграции и оказания помощи вынужденным мигрантам.

Литература:

1. Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции: монография. М., 2014.
2. Иванов Д.В. Вклад Лиги Наций в становление международной защиты прав беженцев // Актуальные теоретические проблемы современного международного права: материалы международной научно-практической конференции, посвященные 70-летию кафедры международного права МГИМО. 2019. С. 141–154.
3. Иванов Д.В. Вынужденная и трудовая миграция населения в международном и национальном праве. М., 2010.
4. Иванов Д.В., Алиев Д.М. Международная организация по миграции: историко-правовые аспекты деятельности // Международный правовой курьер. 2023. № 6. С. 33–38. URL: <https://inter-legal.ru>.
5. Киселева Е.В. Основные формы межгосударственного сотрудничества в сфере миграции // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2016. № 3. С. 100–101. URL: <https://cyberleninka.ru>.
6. Потемкина О.Ю. Глобальный договор о миграции — успех или провал? // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru>.
7. Ястребова А.Ю. Современные подходы к международно-правовому регулированию проблем вынужденной миграции и российский опыт // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2011. № 1. С. 51–59. URL: <https://cyberleninka.ru>.
8. Aleinikoff A.T. The Unfinished Work of the Global Compact on Refugees // International Journal of Refugee Law. 2018. Volume 30. Issue 4. P. 611–617. URL: <https://academic.oup.com>.
9. Aleinikoff A.T., Martin S.F. Making the Global Compacts work: What future for refugees and migrants? // Policy Brief 6. Making the Global Compacts work: what future for refugees and migrants. Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law. 2018. P. 8–9. URL: <https://www.unsw.edu.au>.
10. Betts A. The Global Compact on Refugees: Towards a Theory of Change? // International Journal of Refugee Law. 2018. Volume 30. Issue 4. P. 623–626. URL: <https://academic.oup.com>.
11. Costello C. Refugees and (Other) Migrants: Will the Global Compacts Ensure Safe Flight and Onward Mobility for Refugees? // International Journal of Refugee Law. 2018. Volume 30. Issue 4. P. 643–649. URL: <https://academic.oup.com>.
12. Gammeltoft-Hansen T. The Normative Impact of the Global Compact on Refugees // International Journal of Refugee Law. 2018. Volume 30. Issue 4. P. 605–610. URL: <https://academic.oup.com>.
13. Gilbert G. Indicators for the Global Compact on Refugees // International Journal of Refugee Law. 2018. Volume 30. Issue 4. P. 635–639. URL: <https://academic.oup.com>.
14. McAdam J. The Enduring Relevance of the 1951. Refugee Convention // International Journal of Refugee Law. 2017. Volume 29. Issue 1. P. 1–9. URL: <https://academic.oup.com>.
15. McAdam J. The Global Compacts on Refugees and Migration: A New Era for International Protection? // International Journal of Refugee Law. 2018. Volume 30. Issue 4. P. 571–574. URL: <https://academic.oup.com>.
16. Refugee and Migrant Crisis: The Deficient Global Response // The Lancet. 2016. Volume 388. Issue 10045, P. 633. URL: <https://www.thelancet.com>.
17. Sengupta S. 'UN Deadlocked Over Draft Agreement on Refugees and Migrants' // New York Times. 2016. 1 August. URL: <https://www.nytimes.com>.
18. Triggs G.D., Wall P.C.J. 'The Makings of a Success': The Global Compact on Refugees and the Inaugural Global Refugee Forum // International Journal of Refugee Law. 2020. Volume 32. Issue 2. P. 283–339. URL: <https://academic.oup.com>.
19. Wall P. A New Link in the Chain: Could a Framework Convention for Refugee Responsibility Sharing Fulfil the Promise of the 1967 Protocol? // International Journal of Refugee Law. 2017. Volume 29. Issue 2. P. 201–237. URL: <https://academic.oup.com>.

GLOBAL FORUM ON MIGRATION: A NEW STAGE OF STATE COOPERATION ON FORCED MIGRATION

Introduction. The 1951 Convention relating to the Status of Refugees is the legal basis of the global system of international protection of forced migrants, but it does not cover all contemporary aspects of international legal regulation of forced migration. UN member states cannot agree on the adoption of a new international legal act of universal character that would replace the 1951 Convention, which was adopted more than seven decades ago [13. P. 4-5]. "Migration crisis" of 2015–2016 forced the world community to return to the search for solutions to the problems of international legal regulation of forced migration. First, UN member states adopted the New York Declaration on Refugees and Migrants in 2016. According to Annex I to the Declaration, UNHCR was tasked with developing a new international legal act on forced migration within two years. The UNHCR, as part of its annual report in 2018, presented a draft Global Compact on Refugees, which was adopted by the UN General Assembly. Global Compact on Refugees drafted by UNHCR, although not legally binding, enshrined mechanisms for equitable burden-sharing among states. One such mechanism is the Global Refugee Forum, which is to be held every four years. This article focuses on the first and second Global Refugee Forums and their outcomes, which took place in 2019 and 2023.

Materials and methods. The methodological basis of the study was the following general scientific and special methods of cognition of legal phenomena and processes: historical and legal comparative method; method of system-structural analysis; formal logical method.

Research Findings. The analysis revealed that the Global Compact on Refugees 2018 is the com-

promise that UN member states agreed to. It is not legally binding. One of the main problems that continue to the present day is the lack of mechanisms for equitable burden and responsibility sharing among states. The Global Compact enshrined mechanisms for predictable and equitable burden and responsibility sharing among all UN member states. One of these is the Global Refugee Forum.

Discussion and Conclusion. In the study, the authors formulated the preconditions for the adoption and analyzed the content of the Global Compact on Refugees 2018, and substantiated the importance of the Compact at the current stage of international legal regulation of forced migration. It is established that this Compact does not completely eliminate the problem of unfair burden sharing. The authors analyze the activities of the first and second Global Forum on Refugees, concluding that the forum has its own mechanisms for summarizing results, analyzing achievements, and biannual meetings of high-level officials are envisaged. The authors conclude that such a mechanism could have a positive impact on improving international legal regulation of forced migration and providing international protection to forced migrants.

Dmitry V. Ivanov,
PhD in Law, Associate professor,
Associate professor, International Law Chair,
MGIMO-University, Moscow, Russia.

Javanshir M. Aliyev,
PhD in Law, Lecturer,
Department of Integration and Human Rights
Law, MGIMO-University, Moscow, Russia.

Ключевые слова:

Глобальный договор о беженцах, Глобальный форум по беженцам, беженцы, вынужденная миграция, международная защита, убежище, глобальная система защиты вынужденных мигрантов

Keywords:

Global Compact on Refugees, Global Refugee Forum, refugees, forced migration, international protection, asylum, global system of protection of forced migrants

References:

1. Bekjashev, D.K., Ivanov, D.V., 2014. Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie vynuzhdennoj i trudovoj migracii: monografija [International legal regulation of forced and labor migration: monograph]. Moscow.
2. Ivanov, D.V., 2019. Vklad Ligi Nacij v stanovlenie mezhdunarodnoj zashhity prav bezhencev [Contribution of the League of Nations to the development of international protection of refugee rights]. Aktual'nye teoreticheskie problemy sovremennogo mezhdunarodnogo prava: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvjashhennye

- 70-letiju kafedry mezhdunarodnogo prava MGIMO. [Current theoretical problems of modern international law: materials of the international scientific and practical conference dedicated to the 70th anniversary of the Department of International Law of MGIMO]. S. 141–154.
3. Ivanov, D.V., 2010. Vynuzhennaja i trudovaja migracija naselenija v mezhdunarodnom i nacional'nom prave [Forced and labor migration of the population in international and national law]. Moscow.
 4. Ivanov, D.V., Aliev, D.M., 2023. Mezhdunarodnaja organizacija po migracii: istoriko-pravovye aspekty dejatel'nosti [International organization for migration: historical and legal aspects of its activities]. *Mezhdunarodnyj pravovoj kur'er [International Legal Courier]*. № 6. S. 33–38. URL: <https://inter-legal.ru>.
 5. Kiseleva, E.V. 2016. Osnovnye formy mezhgosudarstvennogo sotrudnichestva v sfere migracii [Main forms of interstate cooperation in the field of migration]. *Vestnik RUDN [Bulletin of RUDN University]*. № 3. S. 100–101. URL: <https://cyberleninka.ru>.
 6. Potemkina, O.Ju., 2018. Global'nyj dogovor o migracii — uspeh ili proval? [Global Compact for Migration: Success or Failure?]. *Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN. [Scientific and analytical bulletin of the Institute of Europe RAS]*. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru>.
 7. Jastrebova, A.Ju., 2011. Sovremennye podhody k mezhdunarodno-pravovomu regulirovaniju problem vynuzhdennoj migracii i rossijskij opyt [Modern approaches to international legal regulation of the problems of forced migration and Russian experience]. *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Serija: Juridicheskie nauki [Bulletin of the Moscow City Pedagogical University. Series: Legal sciences]*. № 1. S. 51–59. URL: <https://cyberleninka.ru>.
 8. Aleinikoff, A.T., 2018. The Unfinished Work of the Global Compact on Refugees. *International Journal of Refugee Law*. Volume 30. Issue 4. P. 611–617. URL: <https://academic.oup.com>.
 9. Aleinikoff, A.T., Martin S.F., 2018. Making the Global Compacts work: What future for refugees and migrants? *Policy Brief 6. Making the Global Compacts work: what future for refugees and migrants*. Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law. P. 8–9. URL: <https://www.unsw.edu.au>.
 10. Betts, A., 2018. The Global Compact on Refugees: Towards a Theory of Change? *International Journal of Refugee Law*. Volume 30. Issue 4. P. 623–626. URL: <https://academic.oup.com>.
 11. Costello, C., 2018. Refugees and (Other) Migrants: Will the Global Compacts Ensure Safe Flight and Onward Mobility for Refugees? *International Journal of Refugee Law*. Volume 30. Issue 4. P. 643–649. URL: <https://academic.oup.com>.
 12. Gammeltoft-Hansen, T. 2018. The Normative Impact of the Global Compact on Refugees. *International Journal of Refugee Law*. Volume 30. Issue 4. P. 605–610. URL: <https://academic.oup.com>.
 13. Gilbert, G., 2018. Indicators for the Global Compact on Refugees. *International Journal of Refugee Law*. Volume 30. Issue 4. P. 635–639. URL: <https://academic.oup.com>.
 14. McAdam, J., 2017. The Enduring Relevance of the 1951. Refugee Convention. *International Journal of Refugee Law*. Volume 29. Issue 1. P. 1–9. URL: <https://academic.oup.com>.
 15. McAdam, J., 2018. The Global Compacts on Refugees and Migration: A New Era for International Protection? *International Journal of Refugee Law*. Volume 30. Issue 4. P. 571–574. URL: <https://academic.oup.com>.
 16. Refugee and Migrant Crisis: The Deficient Global Response. 2016. *The Lancet*. Volume 388. Issue 10045, P. 633. URL: <https://www.thelancet.com>.
 17. Sengupta, S., 2016. 'UN Deadlocked Over Draft Agreement on Refugees and Migrants'. *New York Times*. 1 August. URL: <https://www.nytimes.com>.
 18. Triggs, G.D., Wall P.C.J., 2020. 'The Makings of a Success': The Global Compact on Refugees and the Inaugural Global Refugee Forum. *International Journal of Refugee Law*. Volume 32. Issue 2. P. 283–339. URL: <https://academic.oup.com>.
 19. Wall, P., 2017. A New Link in the Chain: Could a Framework Convention for Refugee Responsibility Sharing Fulfil the Promise of the 1967 Protocol? *International Journal of Refugee Law*. Volume 29. Issue 2. P. 201–237. URL: <https://academic.oup.com>.