



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/51/341
10 September 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия
Пункт 107 предварительной повестки дня*

ДОКЛАД ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ, ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ БЕЖЕНЦЕВ, РЕПАТРИАНТОВ И ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ, И ГУМАНИТАРНЫЕ ВОПРОСЫ

Всестороннее рассмотрение и обзор проблем беженцев, репатриантов,
перемещенных лиц и связанных с этим миграционных потоков

Доклад Генерального секретаря

1. Настоящий доклад и приложение к нему представляются в соответствии с резолюцией 50/151 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1995 года, в которой Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев просили в тесном сотрудничестве с заинтересованными государствами и межправительственными организациями создать в 1996 году региональную конференцию для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц и других форм недобровольного переселения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств (СНГ) и соответствующих соседних государствах. В той же резолюции Ассамблея просила меня представить ей на ее пятьдесят первой сессии доклад об осуществлении этой резолюции.

2. Во исполнение этой просьбы мною была открыта Конференция, созванная Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев и проходившая в Женеве 30 и 31 мая 1996 года. Конференция стала кульминационной точкой процесса, протекающего начиная с 1994 года. Она проводилась на совместной основе под эгидой УВКБ, Международной организации по миграции (МОМ) и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) (через ее Бюро по демократическим институтам и правам человека). На ней присутствовали представители 87 государств (в том числе всех 12 стран СНГ), 27 международных организаций (в дополнение к УВКБ, МОМ и ОБСЕ), 2 других правительственных организаций и 77 неправительственных организаций. На Конференции была принята

* A/51/150.

Программа действий, которая была одобрена на Подготовительной конференции, проведенной в Минске 8 мая 1996 года.

3. Как считается, все три приводимые ниже главные цели Конференции были достигнуты.
 - 1) Обеспечение для стран региона надежного форума для обсуждения проблем недобровольных перемещений населения в гуманитарном и деполитизированном духе. Эта цель была достигнута благодаря проведению серии субрегиональных совещаний и заседаний экспертов для обсуждения таких проблем и изыскания их решений и созданию Редакционного комитета, которому было поручено на основе декларации принципов разработать широкомасштабный план действий для решения этих проблем.
 - 2) Обзор передвижения населения с выявлением категорий, вызывающих озабоченность. Обсуждения странами СНГ и между ними и другими странами, а также обсуждения с международными и неправительственными организациями основывались на анализе различных передвижений населения и в конечном итоге привели к определению различных категорий населения, перемещенных в странах СНГ. Были разработаны дефиниции, включенные в принятую на Конференции Программу действий.
 - 3) Выработка комплексной стратегии, которая позволила бы странам СНГ более эффективно справляться с недобровольными перемещениями населения и предотвращать их, а также управлять другими происходящими в регионе типами миграционных передвижений и регулировать их. Программа действий, которая была принята консенсусом на Конференции, служит основой для действий стран СНГ при решении проблем перемещений населения на основе международно признанных принципов и в духе международного сотрудничества, солидарности и совместного несения бремени. Программа действий по существу состоит из двух частей: главы, посвященной принципам, и ряда глав, посвященных действиям (институциональные рамки, оперативные рамки, предупреждение, сотрудничество и выполнение и последующие меры). Она послужит руководством для стран СНГ в их деятельности по решению вопросов, связанных со сложными миграционными передвижениями в этом регионе. Программа действий также служит основой для работы УВКБ в странах СНГ в течение последующих нескольких лет. В ходе подготовительного процесса УВКБ и МОМ разработали совместную оперативную стратегию, предусматривающую тесное сотрудничество обеих организаций во всех видах их деятельности в регионе либо на основе непосредственной совместной работы, либо путем обмена информацией и взаимодополнения. Этот совместный подход должен позволить более эффективно распределить задачи в странах региона и с большей отдачей использовать ограниченные ресурсы.
4. Вскоре после Конференции УВКБ и МОМ представили международному сообществу в целях оказания им финансовой поддержки пакет проектов в трех странах СНГ, в которых незадолго до проведения Конференции была проделана определенная работа по составлению программ. Это стало первым ограниченным шагом в деле осуществления Программы действий. В период с июля по сентябрь во всех 12 странах СНГ должен быть проведен более широкий обзор приоритетов, который послужит основой для разработки программ УВКБ и МОМ на 1997-1998 годы. В этих целях запланировано провести консультации с соответствующими ведомствами правительств стран СНГ и с другими международными и неправительственными организациями. Подробно информация о всех мероприятиях УВКБ в странах СНГ в 1997-1998 годах будет представлена совместно с МОМ в октябре 1996 года. Она будет включать в себя сведения о предусмотренных и уже утвержденных мероприятиях в общих программах и специальных программах на 1997 год, а также о новых мероприятиях, разработанных в рамках консультативного процесса в порядке последующего осуществления решений Конференции.

Таким образом, УВКБ и МОМ представят международному сообществу согласованный обзор своих планов на 1997 и 1998 годы. При представлении этой широкой картины первоочередных задач в решении проблемы перемещения в этом регионе будут предприняты усилия по привлечению как можно большего числа соответствующих партнеров.

5. Программа действий предусматривает создание Руководящей группы в составе представителей участвующих государств для наблюдения за процессом последующего осуществления принятых решений. Эта Группа будет собираться по крайней мере один раз в год в течение последующих четырех лет и будет включать в себя представителей неправительственных организаций. В качестве части создаваемого УВКБ, МОМ и ОБСЕ механизма последующего осуществления решений УВКБ создало в штаб-квартире небольшое подразделение, главной задачей которого является обеспечение осуществления Программы действий. Это подразделение будет также оказывать поддержку и давать указания местным отделениям и соответствующим подразделениям штаб-квартиры и будет обобщать информацию о ходе осуществления для представления ее Руководящей группе. Это подразделение состоит из двух сотрудников категории специалистов, включая одного сотрудника, которому конкретно поручена проработка вопросов последующего осуществления мер с неправительственными организациями, и одного сотрудника категории общего обслуживания. Первое заседание Руководящей группы состоится в конце 1996 года. УВКБ сотрудничает с МОМ и ОБСЕ в создании их собственных механизмов последующего осуществления, которые станут частью единого механизма.

6. Опыт Конференции приводится в приложении к настоящему документу.

Приложение

[Подлинный текст на английском и русском языках]

ОТЧЕТ РЕГИОНАЛЬНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ ВОПРОСОВ БЕЖЕНЦЕВ, НЕДОБРОВОЛЬНО ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ, ДРУГИХ ФОРМ НЕДОБРОВОЛЬНЫХ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ И ВОЗВРАЩАЮЩИХСЯ ЛИЦ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ И СООТВЕТСТВУЮЩИХ СОСЕДНИХ ГОСУДАРСТВАХ, СОСТОЯВШЕЙСЯ В ЖЕНЕВЕ 30 И 31 МАЯ 1996 ГОДА

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1	5
II. ЦЕЛИ КОНФЕРЕНЦИИ	2	5
III. ПОДГОТОВКА И ОРГАНИЗАЦИЯ КОНФЕРЕНЦИИ	3 - 4	5
IV. ПОРЯДОК РАБОТЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОНФЕРЕНЦИИ	5 - 23	5
A. Участие	5 - 7	5
B. Выборы должностных лиц	8	6
C. Повестка дня	9	6
D. Документация	10	7
E. Организация работы	11	7
F. Приветственные выступления	12 - 15	7
1. Выступление Генерального секретаря Организации Объединенных Наций	12	7
2. Выступление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	13	8
3. Выступление Генерального директора Международной организации по миграции	14	8
4. Выступление Генерального секретаря Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе	15	8
G. Общие прения	16 - 17	9
1. Заявления представителей государств	16	9
2. Заявления представителей организаций	17	9
H. Принятие Программы действий	18 - 19	9
I. Пояснительные выступления и оговорки	20 - 21	10
J. Подведение итогов Сопредседателем	22	10
K. Заключительное слово Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	23	10
Приложение. Программа действий		12

/...

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В резолюции 50/151 от 21 декабря 1995 года Генеральная Ассамблея обратилась с просьбой к Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев провести в 1996 году, в тесном сотрудничестве с заинтересованными государствами и неправительственными организациями, Региональную конференцию по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств (СНГ) и соответствующих соседних государствах. В той же резолюции Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей на пятьдесят первой сессии отчет о выполнении этой резолюции.

II. ЦЕЛИ КОНФЕРЕНЦИИ

2. Целями Региональной конференции по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах являлись: создание представительного форума стран региона для гуманитарного и неполитического обсуждения проблем недобровольных перемещений населения; обзор происходящих в настоящее время передвижений населения с выявлением групп, входящих в сферу компетенции; выработка общей стратегии, которая позволила бы странам СНГ более эффективно справляться с недобровольными перемещениями населения и предотвращать их, а также управлять другими происходящими на их территориях типами миграционных передвижений и регулировать их.

III. ПОДГОТОВКА И ОРГАНИЗАЦИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

3. Для наблюдения за подготовкой Конференции в декабре 1994 года в Женеве была создана Руководящая группа, в которую вошли заинтересованные страны и организации. После обсуждений, состоявшихся между УВКБ, Международной организацией по миграции (МОМ) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)/Бюро по демократическим институтам и правам человека, весной 1995 года в Женеве был создан совместный Секретариат. Формально началом процесса Конференции стало первое заседание экспертов, состоявшееся в Женеве в мае 1995 года, на котором были определены вопросы, входящие в сферу компетенции, и методология их рассмотрения. Состоялись два раунда субрегиональных совещаний, на которых страны СНГ при активном участии других заинтересованных стран обозначили и обсудили существующие проблемы и пути их возможного решения. Эти дискуссии стали основой созданных секретариатом Конференции проекта декларации принципов и проекта программы действий. Формальный процесс составления документов начался с учреждением Редакционного комитета на втором заседании экспертов в январе 1996 года в Женеве. С целью создания сводной программы действий с января по май 1996 года было проведено четыре заседания этого Комитета.

4. На подготовительной конференции, состоявшейся 8 мая 1996 года в Минске, участники приняли консенсусом проект программы действий и обратились к секретариату Конференции с просьбой представить его Конференции для принятия. На этой Конференции присутствовали делегации 37 государств, а также ряд заинтересованных международных организаций.

IV. ПОРЯДОК РАБОТЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОНФЕРЕНЦИИ

A. Участие

5. Конференция состоялась 30-31 мая 1996 года в Женеве. На ней присутствовали делегации следующих 87 стран: Австралии, Австрии, Азербайджана, Алжира, Анголы, Аргентины, Армении, Афганистана, Бангладеш, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Бразилии, Венгрии, Вьетнама, Гаити,

/...

Германии, Греции, Грузии, Дании, Египта, Замбии, Израиля, Индии, Индонезии, Ирака, Ирана (Исламской Республики), Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Казахстана, Канады, Кении, Кипра, Китая, Колумбии, Коста-Рики, Кыргызстана, Латвии, Ливана, Литвы, Люксембурга, Мадагаскара, Мальты, Марокко, Мексики, Монголии, Нигерии, Нидерландов, Никарагуа, Норвегии, Омана, Пакистана, Панамы, Перу, Польши, Португалии, Республики Корея, Республики Молдова, Российской Федерации, Румынии, Сальвадора, Саудовской Аравии, Святейшего Престола, Сенегала, Словакии, Словении, Соединенных Штатов Америки, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Таджикистана, Таиланда, Туниса, Туркменистана, Турции, Узбекистана, Украины, Филиппин, Финляндии, Франции, Чешской Республики, Швейцарии, Швеции, Шри-Ланки, Эстонии, Южной Африки и Японии.

6. Наряду с УВКБ, МОМ и ОБСЕ были представлены:

Организация Объединенных Наций

Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве, Департамент по гуманитарным вопросам, Европейская экономическая комиссия, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Центр Организации Объединенных Наций по правам человека, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Мировая продовольственная программа, Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Университет Организации Объединенных Наций, Добровольцы Организации Объединенных Наций, Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций.

Специализированные учреждения

Международная организация труда, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирная организация здравоохранения, Всемирный банк, Международный валютный фонд, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию.

Другие международные организации

Совет Европы, Исполнительный секретариат Содружества Независимых Государств, Европейское сообщество, Международный комитет Красного Креста, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Лига арабских государств, Организация Исламская конференция.

7. Кроме того, были представлены Межправительственные консультации и Международный центр развития миграционной политики, а также 77 неправительственных организаций.

В. Выборы должностных лиц

8. Сопредседателями Конференции были единогласно избраны г-жа Роза Отунбаева, министр иностранных дел Кыргызстана, и г-н Якоб Келленбергер, государственный секретарь по иностранным делам Швейцарии.

С. Повестка дня

9. На первом пленарном заседании Конференция утвердила следующую повестку дня (CISCONF/1996/1):

1. Вступительное слово Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

/...

2. Выступления Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций, Генерального директора Международной организации по миграции и Генерального секретаря Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.
3. Выборы Бюро.
4. Утверждение повестки дня.
5. Принятие правил процедуры и другие организационные вопросы.
6. Представление проекта программы действий.
7. Представление приоритетов стран СНГ.
8. Представление совместной оперативной стратегии УВКБ/МОМ в странах Содружества Независимых Государств (1996-2000 годы).
9. Общая дискуссия.
10. Принятие Программы действий.

D. Документация

10. К Конференции были подготовлены следующие документы:

CISCONF/1996/1	Предварительная повестка дня
CISCONF/1996/2	Предварительный список документов
CISCONF/1996/3	Предварительный список участников
CISCONF/1996/4/Rev.	Проект правил процедуры
CISCONF/1996/5	Проект программы действий
CISCONF/1996/CRP/1/Rev.	Приоритеты стран СНГ
CISCONF/1996/CRP/2/Rev.	Совместная оперативная стратегия УВКБ/МОМ в странах Содружества Независимых Государств - 1996-2000 годы
CISCONF/1996/INF/1	Список аккредитованных НПО
CISCONF/1996/DC/19	Отчет четвертого заседания Редакционного комитета
CISCONF/1996/PC/5	Отчет подготовительной конференции
CISCONF/1996/SG/2	Отчет десятого заседания Руководящей группы

E. Организация работы

11. С целью организации своей работы Конференция приняла правила процедуры (CISCONF/1996/4/Rev.).

F. Приветственные выступления

1. Выступление Генерального секретаря Организации Объединенных Наций

12. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций заявил, что Конференция стала событием чрезвычайной важности, поскольку на ней ясно проявилась воля международного сообщества к мобилизации сил и нахождению решения проблем недобровольного перемещения населения в странах СНГ. Программа действий является значительным шагом на пути применения

/...

международного права ко всем современным формам недобровольных и вынужденных миграционных передвижений. Что касается выполнения Программы действий, то для нахождения долгосрочных решений необходима постоянная и тесная взаимосвязь между гуманитарными и политическими действиями. В этом отношении совместная деятельность трех организаций, создавших Секретариат, явится примером международной солидарности и вовлечения нового типа, которые послужат образцом в будущем. Генеральный секретарь отметил инициативу и приверженность стран СНГ политическому, социальному и экономическому прогрессу и призвал международное сообщество оказать полную поддержку Программе действий.

2. Выступление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

13. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев с похвалой отозвалась о приверженности стран СНГ Конференции, отметила интерес, проявленный другими государствами-участниками и международными организациями, и усилия неправительственных организаций, которые в итоге способствовали успешной подготовке Конференции. Совместные усилия требовались не только по гуманитарным причинам, но и из-за существования потенциальной угрозы чрезмерной интенсивности передвижений населения. Природа и масштаб существующих проблем недобровольного перемещения имеют далеко идущие последствия не только для стран СНГ, но и для регионов Европы и Центральной Азии. С целью предупреждения возникновения подобных проблем необходимо предпринять ряд политических, экономических и гуманитарных мер, которые станут основой эффективной превентивной стратегии. Верховный комиссар отметила, что в то время как выполнение Программы действий является прежде всего ответственностью стран СНГ, успех ее выполнения зависит также от неослабевающего интереса и поддержки международного сообщества. Находящееся в ее ведении Управление исполнено решимости воплотить Программу действий в конкретные действия, *inter alia* в тесном сотрудничестве с МОМ и ОБСЕ, в процессе осуществления последующих мер.

3. Выступление Генерального директора Международной организации по миграции

14. Генеральный директор Международной организации по миграции приветствовал всесторонний подход к проблеме, принятый в ходе подготовительного процесса. Был затронут широкий круг вопросов, отражающих интересы большинства участников. К работе был привлечен широкий круг участников, и их вклад нашел должное отражение в Программе действий. Кроме того, в ходе подготовки к Конференции странами СНГ, другими заинтересованными странами и международными организациями была выработана процедура проведения консультаций по вопросам недобровольного перемещения населения. Успех подготовительного процесса обусловлен оригинальностью подхода, осуществленного Секретариатом. Этот подход характеризуется сочетанием ясности, гибкости, открытости, простоты, владения ситуацией и должного представительства. Что касается последующей деятельности, то совместная оперативная стратегия УВКБ/МОМ станет главным инструментом обеспечения выполнения Программы действий. Полный успех Конференции будет определяться долгосрочными достижениями. Конференция может стать катализатором сплочения регионального сотрудничества по вопросам недобровольного перемещения населения, способствовать общему пониманию проблем миграции и беженцев, а также привести в конечном счете к преданности каждой заинтересованной стороны своей роли и ответственности при решении этих проблем.

4. Выступление Генерального секретаря Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

15. Генеральный секретарь Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе отметил, что миграция является серьезной проблемой в области человеческого измерения и всеобщим вызовом безопасности. В рамках всеобъемлющего подхода к проблеме безопасности ОБСЕ взяла на себя обязанности внести свой вклад в общие усилия, направленные на решение проблем, связанных с

/ . . .

миграцией в странах СНГ. Самой эффективной стратегией решения таких проблем является предотвращение ситуаций, могущих вызывать массовые притоки беженцев и недобровольно перемещенных лиц, путем выявления и устранения основных причин возникновения таких ситуаций. Таким образом, со стороны ОБСЕ вопросы массовой миграции рассматриваются как составная часть предотвращения конфликтов и регулирования кризисов. Процесс подготовки Конференции стал источником опыта по усилению потенциала сотрудничества между правительствами, а также между учреждениями. Сочетание и взаимодополняемость подходов, предпринятых тремя создавшими Секретариат Конференции организациями в предоставлении своих ресурсов и сил, внушили потенциальным партнерам и заинтересованным государствам уверенность в своих силах для решения предстоящих задач. Генеральный секретарь сообщил о готовности его организации внести свой вклад в процесс осуществления последующих мер.

G. Общие прения

1. Заявления представителей государств

16. В ходе общих прений с заявлениями выступили представители следующих государств: Австрии, Азербайджана, Армении, Афганистана, Беларуси, Бельгии, Венгрии, Германии, Греции, Грузии, Дании, Ирана (Исламской Республики), Италии, Казахстана, Канады, Китая, Кыргызстана, Латвии, Литвы, Норвегии, Пакистана, Польши, Республики Молдовы, Российской Федерации, Румынии, Святейшего Престола, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Таджикистана, Туркменистана, Турции, Украины, Финляндии, Франции, Чешской Республики, Швейцарии, Швеции, Эстонии и Японии.

2. Заявления представителей организаций

17. Кроме того, заявления сделали представители следующих организаций: Департамента по гуманитарным вопросам, Центра по правам человека, Европейской экономической комиссии, Детского фонда Организации Объединенных Наций, Программы развития Организации Объединенных Наций, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Добровольцев Организации Объединенных Наций, Мировой продовольственной программы, Международной организации труда, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Всемирной организации здравоохранения, Всемирного банка, Совета Европы, Европейской комиссии, Международного комитета Красного Креста и Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, а также 14 неправительственных организаций.

H. Принятие Программы действий

18. На четвертом пленарном заседании, состоявшемся 31 мая 1996 года, Конференция единогласно приняла Программу действий (см. приложение).

19. После принятия Программы действий, Сопредседатель напомнил делегатам, что в пункте 147 предусмотрено, что Руководящая группа, созданная в Женеве во время подготовительного процесса, снова соберется после Конференции, чтобы следить за последующим процессом. Неправительственные организации будут приглашены для участия в качестве наблюдателей. Сопредседатель обратился с просьбой к заинтересованным государствам и организациям сообщить Секретариату Конференции в письменной форме до 15 июня 1996 года о своем намерении участвовать в работе Руководящей группы в процессе последующей деятельности.

I. Пояснительные выступления и оговорки

20. Делегация Эстонии сделала следующее заявление:

“Эстония присоединяется к консенсусу по Программе действий, но хотела бы сделать пояснительное заявление, в котором содержатся наши оговорки по поводу некоторых рабочих определений и пунктов 16 и 17. Мы хотим, чтобы это пояснительное заявление было занесено в официальный протокол. Для того чтобы быть общеприемлемыми, рабочие определения должны иметь нейтральный, описательный и деполитизированный характер. Эстония не признает употребления рабочих определений, которые относятся только к странам СНГ и не имеют всеобщего или обязательного характера вне обозначенного региона. Таким же образом пункт 17 Принципов, в котором содержится рабочее определение, не имеющее всеобщего или обязательного характера, следует трактовать как относящееся к региону, в котором это определение является действующим. Необходимо отметить, что пункт 17 является сокращенным повторением более общего обязательства по правам человека, содержащегося в пункте 10, который Эстония полностью принимает. И наконец, нам хотелось бы пояснить нашу позицию относительно пункта 16. Согласно ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах определенные гражданские и политические права относятся только к гражданам данного государства”.

21. Делегация Латвии сделала следующее заявление:

“Латвия хочет сделать оговорку к пункту 8 раздела В Приложения 2 “Рабочие определения” относительно термина “недобровольно переселяющиеся лица”, употребляемого во всем тексте Программы действий. Поскольку уже существуют общепринятые определения для обозначенной категории упомянутых лиц, такие как “лица, перемещенные внутри страны”, “беженцы”, “лица, ищущие убежище”, а также “депортированные лица”, то следует подчеркнуть, что определения, специально созданные для целей этой Конференции, не имеют всеобщего или обязательного характера”.

J. Подведение итогов Сопредседателем

22. Подводя итоги общей дискуссии, Сопредседатель отметила, что Конференция стала первой попыткой рассмотрения беспрецедентных недобровольных перемещений населения, происходящих в странах СНГ, поскольку на ней в гуманитарном деполитизированном контексте были намечены новаторские решения данной проблемы на национальном, региональном и глобальном уровне, в свете принятых международных норм. Предпринятый комплексный подход основывался на соображении, что эти проблемы пересекают границы и поэтому требуют всеобъемлющих решений, не соответствующих возможностям отдельно взятого государства или организации. Она подчеркнула взаимодополняемость государственных мер и коллективных усилий международного сообщества, а также уникальный характер сотрудничества, которое установилось между тремя организациями, входящими в Секретариат. Подготовительный процесс был признан чрезвычайно плодотворным благодаря позитивному и конструктивному духу сотрудничества, выработавшемуся у участников. Сопредседатель одобрила активное участие в процессе стран СНГ, других заинтересованных стран и организаций, а также выразила надежду, что этот дух будет поддерживаться и в ходе последующей деятельности. В заключение она выразила пожелание, чтобы процесс Конференции послужил укреплению прав человека, демократических институтов и политическому прогрессу в регионе и во всем мире.

K. Заключительное слово Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

23. Закрывая Конференцию, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев отметила, что процесс Конференции оказался чрезвычайно сложным, но в то же время очень полезным. Во время подготовительного процесса страны СНГ и другие участники достигли

/...

нового уровня взаимопонимания. Создание Программы действий, достижение широкого консенсуса по ней, проявление воли и установление сроков выполнения этой Программы потребовали значительных усилий, но в конечном итоге стали факторами успешного завершения Конференции. Программа действий стала надежной основой для последующей работы, которую теперь предстоит выполнить. Поэтому Верховный комиссар приветствовала высокий уровень обязательств, взятых на себя всеми делегациями по осуществлению последующего процесса. От имени учреждений, входящих в Секретариат Конференции, она подтвердила их коллективную преданность выполнению Программы действий и выразила надежду, что все участники будут содействовать тому, чтобы эта Программа не осталась только на бумаге.

ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ ДЕКЛАРАЦИЯ

1. Распад Советского Союза изменил политическую карту мира, обострил существовавшие межэтнические конфликты, вызвал острейшие политические, экономические и социальные проблемы. Социально-экономическая нестабильность, характерная для переходного периода, переживаемого странами СНГ¹, проявление в некоторых из них насилия, пренебрежения к правам человека и гуманитарному праву, экологические катастрофы, а также трудности, с которыми столкнулись определенные группы в процессе интеграции, явились основными причинами стихийной миграции и недобровольных передвижений населения, которые затронули миллионы людей. Такие массовые и нерегулируемые перемещения населения могут подорвать происходящие в странах СНГ политические и экономические реформы и иметь далеко идущие последствия для международной безопасности и стабильности.
2. Признавая актуальность и остроту этих проблем и признавая, что, хотя основная ответственность за их урегулирование лежит на самих странах, в которых они существуют, они не могут быть решены через индивидуальные усилия новых суверенных государств в силу их ограниченных ресурсов и недостатка опыта, страны СНГ призвали к согласованным действиям и установлению международного сотрудничества. Международное сообщество выразило намерение поддерживать усилия стран СНГ по решению указанных проблем в этом духе, исходя при этом из осознания как масштабов гуманитарных потребностей, так и более широких последствий в области безопасности.
3. Полностью осознавая масштабы и сложность проблем недобровольных перемещений населения, с которыми сталкиваются страны СНГ, Генеральная Ассамблея в 1995 году (резолюция 50/151) призвала Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, на основе двух ранее принятых резолюций Генеральной Ассамблеи 48/113 от 20 декабря 1993 года и 49/173 от 23 декабря 1994 года, созвать региональную конференцию по рассмотрению проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних странах (в дальнейшем именуемую Конференцией). В 1994 году УВКБ, в тесном взаимодействии с Международной организацией по миграции (МОМ) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и ее Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), начало процесс, который должен был привести к проведению этой Конференции.
4. Процесс Конференции преследует тройную цель: обеспечить для стран СНГ надежный форум для обсуждения проблем недобровольных перемещений населения и проблем беженцев в гуманитарном и деполитизированном духе; рассмотреть передвижения населения в регионе, выявляя при этом категории мигрантов, вызывающие озабоченность²; и выработать не носящую обязательного характера Программу действий для стран СНГ.

¹ Странами, входящими в Содружество Независимых Государств (СНГ), являются Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина. В тексте настоящего документа они именуются "страны СНГ".

² Рабочие определения, см, Приложение II.

5. Программа действий включает в себя меры, имеющие целью создание государственных миграционных институтов и разработку соответствующей политики и оперативных мероприятий. Разработаны меры предупреждения, нацеленные на устранение причин, лежащих в основе возможных недобровольных перемещений. Укрепление сотрудничества на международном уровне, а также сотрудничества с соответствующими международными организациями и неправительственными организациями является необходимым дополнением к мерам, принимаемым странами СНГ. Стратегия также включает меры по выполнению и последующие действия, направленные на обеспечение устойчивого характера процесса Конференции.

6. Государства, принимающие участие в процессе Конференции, признают, что концепция региональной и международной безопасности строится на укреплении демократических институтов и защите прав человека и основных свобод. Они выработали основанный на этой концепции превентивный подход, направленный на оздоровление ситуации, и сотрудничали в духе взаимного уважения и равноправия при разработке всеобъемлющей стратегии регулирования миграционных потоков и решения проблем недобровольных и массовых перемещений населения в странах СНГ.

7. Эта стратегия строится на универсальных правах человека и принятых во всем мире принципах, относящихся к регулированию передвижений населения и предотвращению ситуаций, приводящих к новым массовым недобровольным перемещениям, с учетом специфики ситуации в каждой стране и особенностей миграционных потоков между ними. Стратегия создает практические рамки для действий по решению существующих и предотвращению потенциальных проблем. Она является важным шагом в решении долгосрочной задачи регулирования миграционных потоков и предотвращения недобровольных перемещений населения в этом огромном и неоднородном регионе, где расположены страны СНГ. Хотя эта стратегия была разработана специально для осуществления в самих странах СНГ, все государства-участники привержены поддержке жизненно важного процесса реализации мер, содержащихся в настоящей Программе действий. Все государства и заинтересованные международные организации выражают свою готовность оказать поддержку такому практическому воплощению мер в надлежащей форме и на должном уровне.

I. ПРИНЦИПЫ

8. Государства, принимающие участие в Конференции, признают, что масштабы проблем недобровольных перемещений населения в странах СНГ таковы, что они требуют согласованных усилий по их решению.
- 9.
- (a) Государства подтверждают, что нижеприведенные принципы, которые приемлемы для всех участвующих государств в той мере, в которой они вытекают из признанных ими и применимых к ним международных документов и обязательств, определяют действия, предпринимаемые при решении проблем передвижения населения, рассматриваемых Конференцией.
 - (b) Поощрение всеобщего уважения, соблюдения и защиты прав человека и основных свобод со стороны государств и международное сотрудничество в этой области являются важными факторами в деле регулирования миграционных потоков и достижения долгосрочных решений проблем внутренних и трансграничных недобровольных перемещений населения.
 - (c) Осуществление каждым человеком прав, принципа защиты и свобод, отраженных в настоящих принципах, является чрезвычайно важным для демократии, верховенства закона и стабильности и, в частности, для социальной гармонии, содействия терпимости и взаимного уважения среди всех слоев населения.
 - (d) С этой целью было признано первостепенное значение устойчивого эффективного выполнения и соблюдения положений, содержащихся в нижеследующих пунктах.
- 10.
- (a) Государства выполняют свои обязательства по поощрению всеобщего уважения, соблюдения и защиты прав человека и основных свобод для всех в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, Всеобщей Декларацией прав человека и другими международными или применимыми региональными документами и обязательствами, касающимися прав человека, международного права, касающегося беженцев и международного гуманитарного права, а также обычного международного права. Все государства призываются присоединиться к этим документам и избегать, насколько это возможно, оговорок. Защита и поощрение прав человека и основных свобод являются первейшей и самой главной обязанностью государств. Выполнение обязательств, касающихся верховенства закона, демократии и прав человека, является предметом законной и общей обеспокоенности всех государств.
 - (b) Укрепление международного сотрудничества в области прав человека имеет существенно важное значение для осуществления целей Организации Объединенных Наций.
- 11.
- (a) Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и право возвращаться в свою страну, а также право на свободу передвижения и право свободно выбирать место проживания в пределах своей собственной страны. Государства обязаны принимать обратно своих граждан, включая тех, кто незаконно находится в других странах.
 - (b) Любое ограничение на свободу передвижения и выбор места проживания в пределах своей собственной страны, которое может рассматриваться как необходимое, устанавливается внутренним законодательством в соответствии с международными и

применимыми региональными документами в области прав человека, а также с обязательствами по ОБСЕ.

12. С целью содействия обеспечению безопасности и социальной стабильности на своей территории, государства несут обязательства по сотрудничеству в борьбе с преступной деятельностью в международном масштабе в области незаконной миграции.
13.
 - (a) Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. При осуществлении этого права государства будут стремиться к тому, чтобы привести принятую у них практику в соответствие с признанными международными документами.
 - (b) Государства, которые еще не присоединились к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколу 1967 года, призываются сделать это и эффективно осуществлять эти документы на практике.
 - (c) Государства не будут никоим образом высылать или возвращать ("refouler") беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.
 - (d) Предоставление убежища является мирным и гуманным актом, который не должен рассматриваться никаким другим государством как недружественный акт.
14. Лица, перемещенные внутри страны, имеют право в соответствии с внутренним законодательством и международным правом на равноправное осуществление тех же прав, защиты и свобод, что и остальные граждане, лица, постоянно проживающие в данной стране, и лица, законно находящиеся в стране, в зависимости от конкретного случая. Государства, на территории которых происходят недобровольные внутренние перемещения населения, несут основную ответственность за решение вопросов, касающихся тяжелого положения лиц, перемещенных внутри страны. Они предпринимают все усилия, с тем чтобы не ограничивать и не допускать отступлений от соблюдения прав человека в отношении лиц, перемещенных внутри страны. Они обязуются применять положения международного права в области прав человека и международного гуманитарного права.
15.
 - (a) Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить его.
 - (b) В порядке осуществления внутреннего законодательства государства в полной мере обеспечивают условия, при которых все лица, являвшиеся гражданами государства-предшественника и постоянно проживают на территории государства-преемника, имели или получили гражданство.
 - (c) Государства принимают надлежащие меры на национальном и международном уровнях для предотвращения и сокращения случаев безгражданства, в частности в отношении лиц, постоянно проживающих на их территории. Государства, которые еще не присоединились к соответствующим международным документам, относящимся к ситуациям безгражданства, призываются сделать это.

/...

- 16.
- (a) Лица, принадлежащие к национальным, этническим, религиозным или языковым меньшинствам (в дальнейшем именуемые лицами, принадлежащими к меньшинствам), в дополнение к своим гражданским и политическим правам имеют право самостоятельно или совместно с другими членами своей группы пользоваться достоянием своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык свободно и без какой-либо дискриминации в соответствии с законодательством страны проживания.
- (b) На основе внутреннего законодательства и в соответствии с международным правом государства осуществляют политику и принимают меры по сохранению и развитию этнической, языковой, культурной и религиозной самобытности лиц, принадлежащих к меньшинствам. В связи с этим рекомендуется руководствоваться Декларацией Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.
- (c) Государства приветствуют усилия, предпринимаемые на международном уровне и, в частности, странами СНГ, в целях улучшения положения дел с защитой прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. В этом контексте государства принимают к сведению рамочную Конвенцию Совета Европы по защите национальных меньшинств, которая открыта (по приглашению) для подписания государствами, не являющимися членами Совета Европы.
- (d) Государственная политика по обеспечению прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, а также двустороннее и многостороннее сотрудничество по этим вопросам на основе международного права являются главным фактором в деле укрепления межэтнического мира и стабильности.
17. Защита прав человека и предоставление равных возможностей недобровольно переселяющимся лицам должны быть гарантированы и стать частью процесса развития ценностей гражданского общества.
18. В целях обеспечения защиты прав мигрантов и поощрения взаимного уважения, понимания и сотрудничества между ними и населением принимающих стран, ликвидация всех форм расизма и расовой дискриминации, ксенофобии и нетерпимости является приоритетной задачей для всех государств и предметом озабоченности международного сообщества. Будут приняты эффективные меры, направленные на предотвращение таких явлений и борьбу с ними.
19. В целях усиления развития гражданского общества государства в полной мере признают право отдельных лиц на свободу собраний и свободу объединений. В рамках существующего внутреннего законодательства они предоставляют доступ ко всей соответствующей информации, а также стремятся к развитию всеобъемлющего сотрудничества с неправительственными организациями.
- 20.
- (a) Стихийные бедствия, антропогенные катастрофы и деградация состояния окружающей среды являются причинами недобровольного перемещения населения. Государства несут ответственность за ликвидацию последствий таких явлений, и им следует, используя средства готовности к чрезвычайным ситуациям, предпринимать шаги с целью сокращения числа таких инцидентов и масштабов бедствий.
- (b) В этом контексте государства признают возрастающее значение экологических факторов и взаимозависимость между проблемами сокращения числа и масштабов бедствий, защиты природных ресурсов, рационального использования окружающей среды и

устойчивого развития. Они вновь подтверждают свою волю углублять международное сотрудничество и прилагать более активные усилия, направленные на защиту и улучшение окружающей среды.

21. Лица, принадлежащие к ранее депортированным народам, имеют право на добровольное возвращение, включая обеспечение транзитного проезда и беспрепятственного провоза принадлежащего им имущества, а также на помощь в интеграции на своей исторической родине.
22. Каждое государство несет основную ответственность за решение проблем, вызываемых недобровольными перемещениями населения на своей территории. Для активизации усилий, предпринимаемых на уровне государства, могут потребоваться международное сотрудничество и солидарность.
23. Осуществление государствами данных принципов не наносит ущерба положениям внутреннего законодательства или какого бы то ни было международного документа, который уже вступил или может вступить в силу и согласно которому может быть предоставлен более благоприятный режим.

II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ

Основа для действий

24. Развитие институционального потенциала правительств стран СНГ является приоритетным для достижения долгосрочных решений проблем недобровольных перемещений населения. Такой процесс, рассчитанный на длительную перспективу, уже осуществляется в большинстве этих стран, причем он зачастую включен в рамки предпринимаемых усилий по более широкой реформе государственных институтов и обеспечивает поддержку этим мерам.

25. Политические обязательства, которые заинтересованные правительства принимают на высоком уровне, оказывают положительное воздействие на создание и укрепление общегосударственного потенциала регулирования миграции. В то же время для осуществления этого процесса надлежащими темпами и в разумных временных рамках требуется международная помощь. Программы по техническому сотрудничеству и финансовая помощь, предоставляемые и реализуемые соответствующими международными организациями, заинтересованными странами, неправительственными организациями и другими независимыми участниками, могут осуществляться в частности в виде экспертных консультаций, обмена опытом, научных исследований, семинаров и встреч специалистов, учебных программ, поддержки местных неправительственных организаций и поставок оборудования. Международное сообщество, неправительственные организации и другие независимые участники могут сыграть свою роль в наблюдении за ходом выполнения предпринимаемых в этой области мер.

Цель

26. Цель заключается в создании государственных миграционных институтов, отвечающих принципам, изложенным в Главе I. Первым шагом на этом пути является разработка политики в отношении недобровольных перемещений населения. Такая политика представляет собой базу и рамки для создания или разработки надлежащих законодательных основ и административных структур.

Действия

A. Выработка политики

27. Необходимо принимать или пересматривать государственную политику в целях регулирования миграционных движений, решения вопросов недобровольных перемещений, и предотвращения ситуаций, приводящих к ним, борьбы с незаконной миграцией, включая незаконную транзитную миграцию и незаконную переправку мигрантов через границу, а также в целях защиты прав лиц, затронутых недобровольным перемещением.

28. Сотрудничество между государствами, неправительственными и другими организациями, включая частный сектор, на местном, государственном и международном уровнях, является важным для разработки, выполнения и оценки государственной миграционной политики, в том числе для создания механизмов наблюдения за осуществлением этой политики и ее периодического рассмотрения.

29. Миграционная политика должна по мере возможности включать в себя механизмы координации и сотрудничества с соседними и другими заинтересованными странами, а также с соответствующими международными организациями. Государственная политика должна быть гибкой и допускать возможность ее пересмотра и доработки с целью адаптации к меняющимся условиям. Особое внимание следует уделять ее осуществлению.

30. В формировании государственной миграционной политики следует принимать во внимание особые потребности групп мигрантов и принимающих территорий, в отношении которых она будет осуществляться. Репатрианты, недобровольно переселяющиеся лица и лица, принадлежащие к ранее депортированным народам, нуждаются в помощи для расселения/возвращения в страны их гражданства или происхождения, а также для интеграции в их общество. Недобровольно переселяющиеся лица могут также нуждаться в чрезвычайной помощи. В силу того, что лица, принадлежащие к ранее депортированным народам, находятся в положении меньшинств, необходимы гарантии соблюдения их прав человека. Поэтому политика должна быть направлена на предоставление, в необходимых случаях, чрезвычайной помощи, облегчение расселения/возвращения и содействие интеграции, причем особое внимание должно уделяться защите прав лиц, принадлежащих к ранее депортированным народам.

31. Поскольку возвращение экологических мигрантов в места их предыдущего проживания в большинстве случаев представляет угрозу их физической безопасности и здоровью, им необходимо оказывать помощь для содействия их интеграции в других местах проживания. В случае возникновения экологических катастроф экологическим мигрантам может потребоваться чрезвычайная помощь.

32. Государственная политика должна включать в себя принципы международной защиты беженцев. Государства должны предпринимать необходимые меры по соблюдению принципа невыдворения (non-refoulement), предоставлению беженцам доступа и убежища и соблюдению их прав человека. Международная защита заканчивается лишь по достижении долгосрочного решения, в идеале - через восстановление защиты беженца со стороны его собственного государства. Статус беженца должен быть адекватно определен, а беженцам должен быть предоставлен соответствующий стандарт обращения с тем, чтобы их безопасность и благополучие были гарантированы в стране убежища. Поскольку конечной целью международной защиты является достижение долгосрочного решения для беженцев, функция защиты также включает в себя поощрение, при участии правительств и международных организаций, мер по устранению или смягчению причин, вызывающих передвижения беженцев, в целях создания условий для безопасного и добровольного возвращения беженцев на родину и, в тех случаях, когда это возможно, для облегчения, содействия и обеспечения наблюдения за безопасностью возвращения. Если добровольная репатриация невозможна, то функция защиты включает в себя содействие поиску и реализации другого долгосрочного решения, такого как интеграция на месте или переселение в третью страну.

33. Лица, находящиеся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, также нуждаются в международной защите. Государства призываются предоставлять им надлежащий статус.

34. Озабоченность международного сообщества судьбой лиц, перемещенных внутри страны, вытекает из признания того, что недобровольные перемещения делают эти группы населения более уязвимыми с точки зрения нарушений прав человека. По этой причине должны быть в полном объеме гарантированы права человека и основные свободы лиц, перемещенных внутри страны, в том виде, как они изложены в международных документах по правам человека и гуманитарному праву. В ситуациях недобровольных перемещений от стран СНГ могут потребоваться дополнительные меры по защите прав человека и основных свобод, и в особенности в периоды во время чрезвычайного положения, когда потребность в защите лиц, перемещенных внутри страны, является наибольшей. Запрет на насильственное переселение или на возвращение в небезопасные районы должен быть однозначно отражен в государственной политике. Политика должна также учитывать необходимость эффективного соблюдения принципов и положений гуманитарного права в соответствующих случаях. Особое значение имеет соблюдение гуманитарных норм и положений прав человека, применимых во всех ситуациях, а также статья 3, общая для всех четырех Женевских конвенций, которая

/...

запрещает, среди прочего, посягательство на жизнь и/или физическую неприкосновенность, взятие заложников, и посягательство на человеческое достоинство. Важное значение имеет также Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям (1977 г.), в частности, статья 17, в которой рассматриваются вопросы, связанные с недобровольным перемещением гражданского населения в условиях внутренних вооруженных конфликтов и устанавливаются ограничения на такие перемещения. Она предоставляет гражданскому населению гарантии, когда в силу настоятельных причин военного характера происходят эти перемещения, и запрещает принудительное перемещение населения с его территории по причинам, связанным с конфликтом.

35. Семья является основной ячейкой общества и, как таковая, заслуживает особого внимания. В контексте недобровольных перемещений населения государства обязуются предпринимать по мере возможности усилия для предотвращения разделения семей, положительно рассматривать ходатайства о воссоединении семей от лиц, признанных беженцами, и других легальных мигрантов, имеющих право на длительное проживание, а также облегчать с помощью надлежащих механизмов семейные контакты и поездки в семейных целях гражданам других государств, находящимся на законном основании на их территории.

36. Возвращение незаконных мигрантов является неотъемлемой частью эффективной миграционной политики. Незаконные мигранты, в случае их возвращения, должны быть оперативно приняты обратно. Государства обязуются уделять особое внимание незаконной миграции, включая незаконную переправку иностранцев через границу и принимать меры по ее сокращению, а также активизировать международное сотрудничество для борьбы с такой незаконной переправкой. Принимая меры по охране своих границ и определению условий контроля за доступом на свою территорию, государства будут осуществлять соответствующее законодательство и создавать надлежащие административные структуры в соответствии с международным правом и, в частности, правом в области прав человека и гуманитарными принципами. Такая политика не должна наносить ущерба праву лиц, ищущих убежища, на получение надлежащей защиты.

37. Государствам следует осуществлять двустороннее и многостороннее сотрудничество в борьбе с незаконной миграцией и с такой преступной деятельностью, часто связанной с незаконной миграцией, как незаконная переправка наркотиков и оружия.

38. Уязвимые группы лиц, затронутых недобровольными перемещениями, такие, как одинокие главы домашних хозяйств, дети, оставшиеся без попечения, жертвы пыток и психологического шока, жертвы преступлений и домогательств на сексуальной почве или жестокого обращения престарелые и инвалиды, имеют особые потребности. Странам СНГ настоятельно рекомендуется удовлетворять такие потребности путем предоставления гуманитарной, правовой и финансовой помощи.

В. Законодательство

39. По мере необходимости следует принимать или пересматривать внутренние законодательные акты по миграции и связанным с ней вопросам. Необходимо, чтобы подзаконные акты и нормативные документы полностью соответствовали законодательным актам в этой области и определяли механизмы практического воплощения законодательства в жизнь. В случае необходимости следует разрабатывать механизмы реализации подзаконных актов и нормативных документов в соответствии с действующим законодательством. Законодательные акты должны иметь преимущественную силу перед распоряжениями исполнительной власти.

40. Внутреннее законодательство в области иммиграции должно устанавливать условия въезда, выезда и пребывания в стране иностранцев, а также их права и обязанности. В законодательстве следует также определять условия получения въездных виз и видов на жительство и их возобновления. В нем необходимо указывать спектр гражданских, социальных, экономических и культурных прав, предоставляемых мигрантам, пребывающим в стране на законных основаниях. По мере возможности необходимо предоставлять лицам, длительное время проживающим в стране, равный с гражданами страны доступ к общественным услугам, в частности, доступ к образованию, жилью, основным социальным и медицинским услугам, культуре, а также право на создание общественных объединений неполитического и невоенного характера. В законодательстве должны также указываться условия доступа лиц, длительное время проживающих в стране, к рынку труда, и возможные ограничения такого доступа. В законодательных актах необходимо четко оговаривать связь между правом на проживание и правом на трудоустройство, а также условия, применяемые в случае безработицы.

41. То же самое внутреннее законодательство должно четко определять основания, на которых принимающее государство может выдворить мигранта, законно проживающего на его территории; эти основания должны быть непосредственно связаны с соображениями обеспечения общественного порядка или национальной безопасности. Во внутреннем законодательстве должна также определяться степень ограничения свободы передвижения лиц в ожидании их выдворения. Должны быть определены гарантии процедурного характера, такие как возможность пребывания в стране до принятия окончательного решения. Все мигранты должны быть защищены от произвольного выдворения. Коллективное выдворение запрещено в соответствии с международным правом.

42. Следует по мере необходимости принимать или разрабатывать внутреннее законодательство, касающееся незаконной миграции. Незаконная переправка мигрантов через границу и сговор с этой целью необходимо рассматривать как уголовные преступления. Сюда входят подстрекательство к такому правонарушению, а также оказание ему содействия и пособничество в его совершении. Правонарушениям, совершаемым ради получения выгоды, за вознаграждение и/или в организованном порядке, следует уделять особое внимание. Необходимо предусмотреть возможность конфискации прямых или косвенных доходов, полученных в результате незаконной переправки мигрантов через границу, а также конфискации транспортных средств и других средств совершения преступления. Должны также приниматься меры, запрещающие трудоустройство лиц, которые незаконно въехали или находятся на территории того или иного государства. Особого внимания заслуживает положение жертв незаконной переправки и их потребности следует должным образом учитывать.

43. В странах, являющихся сторонами Конвенции о статусе беженцев (1951 г.) и/или Протокола к ней (1967 г.), законодательство по вопросам беженцев необходимо привести в соответствие с этими документами и другими стандартами в области защиты. Странам, не являющимся Сторонами Конвенции и/или Протокола, следует принять законодательство по вопросам беженцев или пересмотреть его в соответствии с универсально признанными принципами и стандартами защиты. В соответствии с принципом невыдворения (non-refoulement), как он изложен в статье 33 Конвенции 1951 года, должны быть запрещены высылка и возвращение в какой-либо форме на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность. Принцип невыдворения (non-refoulement) применяется к лицам, удовлетворяющим требованиям Конвенции 1951 года, даже если им формально не был предоставлен статус беженца. Необходимо, чтобы в законодательстве предусматривались процедуры определения статуса беженца и критерии предоставления убежища. Государства призываются предоставлять лицам, ищущим убежища, в течение периода рассмотрения их ходатайства право на временное проживание и доступ к социальному обеспечению и медицинскому обслуживанию. Следует четко определить права лиц, ищущих убежища, а также права беженцев после предоставления им статуса беженца, которые включают право на временный вид на жительство или иной соответствующий документ в течение всего

/...

необходимого срока защиты, доступ к рынку труда или возможность самостоятельного трудоустройства, а также гражданские и социальные и культурные права. В законодательстве следует предусматривать право лиц, ищущих убежища, ходатайства которых были отвергнуты, на пересмотр решений. Лица, ищущие убежища, должны иметь возможность оставаться на территории принимающего государства в период пересмотра отказа в удовлетворении их ходатайств в более высокой административной или судебной инстанции, если это предусмотрено внутренним законодательством, за исключением случаев, когда ходатайства явно необоснованы или выходят за рамки действия Конвенции.

44. В целях предотвращения и сокращения ситуаций безгражданства в действующее законодательство в области гражданства должны быть, когда необходимо, внесены изменения с целью приведения его в соответствие с международными стандартами. Кроме того, следующие критерии должны быть приняты во внимание. Государствам следует, в соответствии с внутренним законодательством и положениями Конвенции ООН (1961 г.) о сокращении безгражданства, предоставлять гражданство любому ребенку, рожденному на их территории, или найденному, обнаруженному на их территории, который в противном случае может стать апатридом. Законодательство должно предусматривать упрощенные процедуры предоставления гражданства лицам, которые в противном случае станут апатридами. Каждый человек должен иметь возможность изменить свое гражданство в соответствии с применимым законодательством. Государствам следует защищать женщин от потери гражданства в результате брака или его расторжения

либо в результате изменения гражданства мужа в браке. Запрещается произвольное лишение гражданства, в том числе, по признаку расы, этнической принадлежности, пола, вероисповедания или политических убеждений. Случаи лишения гражданства должны четко предусматриваться законом и могут допускаться только после выполнения в полном объеме надлежащих юридических процедур, в рамках которых гражданину будут предоставлены все обычные гарантии, включая порядок апелляции и пересмотра принятого решения. Не должно иметь место лишение гражданства, если это приведет к ситуации безгражданства, за исключением случаев, допускаемых соответствующими нормами международного права.

45. В необходимых случаях действующее законодательство необходимо приводить в соответствие с принятыми Конституциями. Следует принимать соответствующие меры для устранения противоречий между самими законодательными актами, а также между ними и административной практикой, в целях обеспечения полного соблюдения положений соответствующих международных документов.

46. Внутреннее законодательство следует приводить в соответствие с международными нормами и стандартами в области прав человека, а также с соответствующими международными обязательствами в области миграции и защиты беженцев.

47. Государства, которые еще не сделали этого, настоятельно призываются подписать и ратифицировать соответствующие международные документы, касающиеся беженцев, лиц без гражданства и мигрантов, и в частности, Конвенцию ООН о статусе беженцев (1951 г.) и Протокол к ней (1967 г.), Конвенцию ООН о статусе апатридов (1954 г.) и Конвенцию ООН о сокращении безгражданства (1961 г.).

48. Государства, которые еще не сделали этого, настоятельно призываются подписать и ратифицировать международные документы в области прав человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и, в соответствующих случаях, Европейскую конвенцию по защите прав человека и основных свобод.

49. Внутреннее законодательство, а также региональные и международные документы должны выполняться эффективно, последовательно и единообразно на территории всей страны.

С. Административные вопросы

50. Необходимо создавать или укреплять надлежащие административные структуры по регулированию миграции. На государственном уровне могло бы быть создано правительственное ведомство высокого уровня по вопросам миграции. В дополнение к оперативной деятельности такое ведомство занималось бы выработкой политики, а также координацией действий всех тех правительственных органов, которые занимаются вопросами миграции. На местном уровне и на границах можно было бы создать систему отделений этого ведомства.

51. Государственные миграционные структуры должны выполнять законодательство и программы в области миграции при соблюдении полного равноправия и без дискриминации, в соответствии с международным правом.

52. Необходимо четко определить функции всех органов, участвующих в осуществлении миграционной политики и программ в области миграции, и их оперативную взаимосвязь для обеспечения координации на государственном уровне между всеми теми правительственными органами, которые занимаются проблемами миграции. Такие механизмы координации могут в значительной степени помочь определению целевого назначения гуманитарной помощи; они способствовали бы деятельности международных и неправительственных организаций.

53. Необходимы надлежащие административные структуры для осуществления законодательства, касающегося беженцев, и рассмотрения индивидуальных ходатайств о предоставлении убежища с использованием внутригосударственных процедур определения статуса беженцев. В интересах как лица, ищущего убежища, так и государства, такие процедуры должны носить справедливый и оперативный характер. Справедливые процедуры предусматривают внимательное изучение ходатайств четко определенным, квалифицированным, компетентным и беспристрастным правительственным органом. Каждое лицо, ищущее убежища, должно иметь возможность получения помощи при подаче своего ходатайства. Следует учитывать, что настоящим беженцам зачастую трудно представить документальные или иные свидетельства в поддержку своих ходатайств. В случае принятия отрицательного решения следует предусмотреть возможность его независимого пересмотра или обжалования. В случае массового притока беженцев следует предусмотреть возможность определения статуса лиц на основе первоначальной оценки (*prima facie*). Беженцы и лица, ищущие убежища, должны получать соответствующие документы, удостоверяющие их статус.

54. Нужны соответствующие структуры и механизмы для обеспечения контроля на границе и надлежащего осуществления порядка пропуска через границу. Такие механизмы должны гарантировать мигрантам и беженцам применение надлежащих процедур и недискриминационное обращение. Пункты пропуска через границу должны быть укомплектованы достаточным количеством сотрудников для осуществления проверок и обеспечения контроля на границе. Сотрудники пунктов пропуска через границу должны получать своевременную информацию, касающуюся поддельных документов, групп высокого риска, проездных документов и визовых инструкций, и должны иметь в своем распоряжении необходимые технические средства для изучения проездных документов. Их важно подготавливать таким образом, чтобы они относились к лицам, ищущим убежища, без дискриминации, и передавали этих лиц компетентным властям, занимающимся вопросами беженцев. Следует поощрять и развивать сотрудничество между сотрудниками всех служб пограничного контроля на любом уровне. Необходимо разработать надлежащие процедуры по задержанию на границе и выдворению. Соответствующим инстанциям следует поручить надзор за законностью решений исполнительных органов в отношении задержания лиц на границе и

/...

их выдворения. Необходимо разработать эффективные процедуры по обнаружению и предотвращению незаконного въезда, включая незаконное пребывание в стране под предлогом туристических, учебных или деловых поездок. В случае необходимости страны СНГ могли бы согласовывать процедуры контроля на границе. Должны вводиться формы проездных документов, которые соответствовали бы международным стандартам, в том числе в области защиты от подделки. Соглашения о сотрудничестве, заключенные с соседними странами, могли бы повысить эффективность контроля и таким образом предотвращать незаконную миграцию и незаконную переправку иностранцев через границу.

55. Рекомендуются внедрять четкие и эффективные процедуры регистрации передвижений населения. Надежные информационные сети способствовали бы сбору данных в статистических целях, а также планированию и регулированию миграционных потоков. Для улучшения координации процесса принятия решения все соответствующие органы управления как центрального, так и местного уровня, необходимо подключить к этим сетям. Поощряется обмен информацией между государственными информационными системами. Соответствующим властям для выполнения своих функций может понадобиться надлежащее оборудование (аппаратные средства и программное обеспечение).

56. На правительственном уровне необходимо создавать или развивать структуры и механизмы готовности к чрезвычайным ситуациям для решения вопросов, связанных с неожиданными и массовыми перемещениями населения. Кроме того, следует укреплять и поддерживать потенциал неправительственных организаций для действий в условиях чрезвычайных ситуаций и в целях налаживания сотрудничества с правительствами в осуществлении чрезвычайных программ. Следует также учитывать возможности международных организаций для действий в условиях чрезвычайных ситуаций. Раннее оповещение является ключевым элементом готовности к чрезвычайным ситуациям, как это изложено в Главе IV.A. В этом вопросе государства призываются к сотрудничеству с соответствующими международными структурами.

57. Планирование на случай возникновения чрезвычайных ситуаций направлено на выявление возможных сценариев недобровольных перемещений населения и выработку надлежащих механизмов реагирования. В конечном итоге этот процесс должен приводить к установлению отраслевых потребностей в предоставлении защиты и оказании помощи, определению управленческих органов и структур, необходимых для обеспечения координации и выполнения мер, а также выявлению вероятных источников финансирования. Планы на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, в сочетании с механизмами раннего оповещения, должны регулярно обновляться с тем, чтобы повышать готовность и обеспечивать эффективное реагирование в условиях таких ситуаций. В этот процесс могли бы быть вовлечены соответствующие государственные власти, международные организации, а также местные и международные неправительственные организации.

58. На местном, государственном и международном уровнях могли бы быть разработаны и осуществлены учебные программы в области регулирования миграции. Такие программы могли бы быть ориентированы на лиц, занимающихся вопросами миграции, обеспечивать выработку у них навыков и специальных знаний, необходимых для профессиональной и эффективной реализации законодательных актов и ведомственных инструкций. В краткосрочных и долгосрочных программах могло бы уделяться, в частности, особое внимание подготовке соответствующих специалистов, включая сотрудников неправительственных организаций. Учебные программы обеспечивали бы поощрение соблюдения международного права в области прав человека, гуманитарного права и права, касающегося беженцев, а также осуществлению процедур определения статуса беженца, готовность к чрезвычайным ситуациям и осуществлению планирования на случай возникновения чрезвычайных ситуаций. В этом контексте может оказаться полезным опыт международных и неправительственных организаций. Программы подготовки преподавателей, ознакомительные поездки представителей властей, а также межгосударственный обмен специалистами, включая преподавателей и представителей

/...

неправительственных организаций, содействовали бы обмену опытом. С этой целью можно было бы приспособить существующие учреждения по подготовке государственных служащих и создать сеть региональных учебных заведений. Могли бы быть созданы субрегиональные учебные центры и сети субрегиональных учебных заведений.

III. ОПЕРАТИВНЫЕ РАМКИ

Основа для действий

59. Программы по оказанию помощи имеют чрезвычайно важное значение для поддержки реализации долгосрочных решений вопросов в отношении групп населения, затронутых недобровольными перемещениями. Разработка и осуществление таких программ входят в компетенцию стран СНГ, которые уже делают это в сотрудничестве с международным сообществом. Однако существующие потребности выходят далеко за пределы имеющихся в странах СНГ кадровых, технических и финансовых ресурсов. Таким образом, возникает необходимость в международной помощи и содействии со стороны соответствующих международных организаций, заинтересованных стран, неправительственных организаций и других независимых участников на основе существующих программ. Помощь необходимо предоставлять пострадавшим группам населения, и, в частности, наиболее уязвимым из них, а также соответствующим государственным органам и неправительственным организациям. Прямая помощь может быть дополнена техническим сотрудничеством, направленным на укрепление потенциала государственных органов и неправительственных организаций в области планирования и осуществления программ помощи. За практическим осуществлением программ могут наблюдать местные органы управления, международное сообщество, неправительственные организации и другие независимые участники.

Цель

60. Цель заключается в том, чтобы программы по удовлетворению краткосрочных и долгосрочных потребностей пострадавших групп населения в защите и помощи разрабатывались и осуществлялись в соответствии с принципами, изложенными в Главе I настоящей Программы действий. Эти программы должны разрабатываться при активном участии всех групп, которые могут оказаться затронутыми ими (в том числе местное население) и должны в полной мере учитывать интересы этих групп. При этом признается ключевая роль неправительственных организаций в формулировании и выражении этих интересов. Согласно этим программам срочная помощь в случае необходимости и помощь при репатриации/возвращении и реинтеграции в страну/регион их прежнего проживания или при интеграции на месте могла бы оказываться беженцам, лицам, находящимся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, и лицам, перемещенным внутри страны. Недобровольно переселяющиеся лица могут нуждаться в срочной помощи, и необходимо содействовать их расселению и интеграции на месте. Следует оказывать помощь в возвращении и интеграции репатриантам и лицам, принадлежащим к ранее депортированным народам. Срочная помощь и помощь в интеграции на месте может понадобиться экологическим мигрантам. Незаконные мигранты должны быть возвращены и приняты обратно, при должном уважении к их правам человека.

Действия

A. Оказание чрезвычайной помощи

61. Срочная помощь должна своевременно и на основе комплексного подхода оказываться беженцам, лицам, находящимся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, лицам, перемещенным внутри страны, недобровольно переселяющимся лицам и экологическим мигрантам, а также принимающим общинам. Эти лица должны, среди прочего и как минимум, иметь возможность пользоваться международно признанными гражданскими правами и получать всю необходимую помощь, в частности, помощь, обеспечивающую поддержание жизни, например, продовольствие, воду, жилье и основные санитарные и медицинские услуги. Они не должны подвергаться дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии,

/...

политических или иных убеждений, гражданства или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Они должны рассматриваться в качестве субъектов права и иметь свободный доступ к судам и другим компетентным административным властям. В целях обеспечения единства семьи следует оказывать максимальное содействие в поиске родственников. Размещение этих лиц на территории страны, в которую они прибыли, должно определяться соображениями гарантий их безопасности и благополучия, а также требованиями безопасности принимающей страны. Особого внимания заслуживают особые потребности женщин, детей, стариков и инвалидов, а также таких уязвимых групп населения, как жертвы психологического шока, пыток, преступлений и домогательств на сексуальной почве, жестокого обращения. Характер и масштабы помощи должны учитывать местные условия, нравы, обычаи, религиозные и другие особенности групп, получающих помощь. Чрезвычайная помощь должна по мере возможности предоставляться таким образом, чтобы учитывать долгосрочные потребности развития групп, получающих эту помощь.

62. Без ущерба для индивидуальных потребностей и без пренебрежения к ним, предоставление помощи должно быть сосредоточено на общинах с тем, чтобы ослабить давление на существующие ресурсы и структуры и поддерживать добрые отношения между местным населением и перемещенными лицами. Следует с самого начала установить и поддерживать надлежащую сбалансированность между предоставлением услуг и материальной помощи перемещенным лицам и нуждами местного населения. Необходимо поощрять создание неправительственных сетей самообеспечения на основе местных общин.

63. В качестве граждан государства, в котором они проживают, лица, перемещенные внутри страны, недобровольно переселяющиеся лица и некоторые из экологических мигрантов пользуются защитой со стороны своего государства. Тем не менее, они имеют особые потребности в защите. Этим группам, в частности, необходимо гарантировать безопасный доступ к основным средствам и предметам, необходимым для выживания. Чтобы иметь возможность пользоваться своими законными правами, им должны быть выданы личные документы. Кроме того, эти лица должны быть защищены от произвольных или массовых перемещений. Необходимо запретить насильственное возвращение в условия проживания, сопряженные с опасностью. Международные и неправительственные организации должны иметь беспрепятственный доступ к таким группам.

64. Чрезвычайные ситуации зачастую сопровождаются широкомасштабным притоком лиц, ищущих убежища. Эти лица должны быть приняты государством, в котором они изначально имеют достаточно обоснованную возможность искать убежища. Если это государство не может принять их на длительный срок, оно должно по крайней мере принять их на временной основе и предоставить им защиту. Лица, ищущие убежища, должны приниматься без дискриминации.

65. Если в обозримом будущем не предвидится достижения долгосрочного решения, следует рассмотреть возможность переноса усилий с оказания помощи на реабилитацию и развитие с тем, чтобы помочь этим группам лиц достичь самообеспечения, что позволило бы им вести достойный и продуктивный образ жизни. Следует содействовать временной интеграции путем улучшения жилищных условий, развития приносящих доход видов деятельности и предоставления основных социальных услуг, таких как образование и медицинская помощь.

В. Репатриация/Возвращение/Расселение

1. Добровольная репатриация беженцев и лиц, находящихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев

66. Добровольная репатриация остается наиболее желаемым решением для беженцев и лиц, находящихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев. Принцип добровольности является краеугольным камнем международной защиты и напрямую вытекает из принципа невыведения (non-refoulement). Государствам следует уважать индивидуальное и свободно выраженное желание заинтересованного лица. Беженцы и лица, находящиеся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, должны иметь возможность безопасно покинуть принимающую страну и репатрироваться при обеспечении их безопасности и достоинства в район их происхождения или предыдущего проживания или в любое другое место в пределах их страны. Следует чтобы организованная репатриация проходила упорядоченно и постепенно и осуществлялась на основе способности страны происхождения принять этих людей. Не следует препятствовать спонтанной репатриации. Государствам рекомендуется предоставлять представителям международных и неправительственных организаций беспрепятственный доступ к репатрирующимся лицам до, во время и после репатриации.

67. До и во время репатриации необходимо создавать надлежащие условия безопасности по маршрутам репатриации и в районах репатриации беженцев и лиц, находящихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев. Следует соблюдать международные стандарты защиты. Должна быть гарантирована физическая безопасность, включая защиту от вооруженного конфликта и устранение связанных с конфликтом рисков. Следует также обеспечивать базу материального благополучия, такую как доступ к земле и средствам существования. В ситуациях вооруженного конфликта необходимо достижение и реализация политического урегулирования. Соответствующие международные и неправительственные организации могли бы наблюдать за обеспечением личной безопасности репатрирующихся лиц.

68. В течение всего процесса репатриации и реинтеграции беженцы и лица, находящиеся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, должны продолжать в полном объеме пользоваться международной защитой. Для того, чтобы обеспечить таких лиц эффективной защитой со стороны государства, могут потребоваться конкретные законодательные и административные меры, такие как гарантия личной безопасности и неприкосновенности, законы об амнистии, применительно к действиям политического характера, выдача личных и проездных документов, регистрация рождения и браков, имевших место за рубежом, а также предоставление гражданства.

69. Беженцы и лица, находящиеся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, должны по мере возможности получать полную и объективную информацию о положении в стране их происхождения с тем, чтобы иметь возможность принять решение на основании этой информации. Такая информация должна включать описание общих условий в стране или месте происхождения, а также более подробную информацию о положении в конкретных районах репатриации, например о степени безопасности и наличии земельных участков; информацию о наличии международной помощи и защиты; текст официальных гарантий или заверений, предоставляемых правительством страны происхождения, и соответствующие разъяснения. В этом отношении весьма полезными могут стать массовые кампании по информированию населения. Международные и неправительственные организации могли бы стать активными участниками процесса сбора и распространения точной информации.

70. Соответствующие международные организации, в частности УВКБ и МОМ, могут оказывать содействие и помощь в проведении добровольной репатриации. Планирование программ репатриации должно начинаться заблаговременно и включать все пострадавшие группы населения. Такие программы должны предусматривать предоставление транспорта для

людей и их имущества, материальной и правовой помощи в стране происхождения, а также другие меры по удовлетворению потребностей пострадавших групп населения в помощи и защите. Соответствующим странам СНГ следует предпринимать усилия по восстановлению жилья, основной инфраструктуры и административных структур. Применительно к уязвимым группам населения, включая одиноких глав домашних хозяйств, детей, оставшихся без попечения, и инвалидов, необходимо разработать конкретные программы. С самого начала следует создать механизмы наблюдения за выполнением программ.

71. Добровольной репатриации могло бы быть оказано содействие путем создания трехсторонних комиссий, отвечающих за планирование и выполнение программ репатриации. Такие комиссии состояли бы из представителей страны происхождения, страны убежища и УВКБ ООН.

72. Восстановление гражданского общества представляет особую важность в плане содействия репатриации. Такие меры укрепления доверия, как содействие диалогу, публичные заверения, соглашения о добровольной репатриации и наблюдение за положением в области прав человека со стороны международных и неправительственных организаций могли бы внести положительный вклад в этот процесс. Могут быть разработаны программы по примирению. Особое внимание должно быть уделено межэтническим отношениям в районах репатриации и правам лиц, принадлежащих к меньшинствам. Репатрирующимся лицам должны быть гарантированы недискриминация и полное соблюдение их прав человека на тех же условиях, что и гражданам страны. Кроме того, репатрирующиеся лица не должны подвергаться преследованию или наказанию за то, что они покинули свои предыдущие места проживания. Необходимо в полной мере использовать опыт и инструментарий международных и неправительственных организаций в области постконфликтной реабилитации.

2. Возвращение лиц, перемещенных внутри страны

73. Возвращение остается наиболее желаемым решением для лиц, перемещенных внутри страны. Государствам следует уважать индивидуальное право и свободно выраженное желание заинтересованного лица. Лица, перемещенные внутри страны, должны иметь возможность безопасно покинуть принимающий регион и вернуться, при обеспечении их безопасности и достоинства, в район их происхождения или предыдущего проживания или в любое другое место в пределах их страны. Следует чтобы организованное возвращение проходило упорядоченно и постепенно, исходя из способности региона их происхождения принять этих людей. Не следует препятствовать спонтанному возвращению лиц, перемещенных внутри страны. Государствам рекомендуется предоставлять представителям международных и неправительственных организаций беспрепятственный доступ к возвращающимся лицам до, во время и после возвращения.

74. До начала и в ходе возвращения необходимо обеспечить надлежащие условия безопасности по маршрутам возвращения и в районах возвращения. При этом должны быть соблюдены международные стандарты в области защиты. Должна быть гарантирована физическая безопасность, включая защиту от вооруженного конфликта и устранения связанных с конфликтом рисков. Следует также обеспечить базу материальную благополучия, такую как доступ к земле и средствам существования. В ситуациях вооруженного конфликта необходимо достижение и реализация политического урегулирования. Соответствующие международные и неправительственные организации призываются наблюдать за обеспечением личной безопасности лиц, перемещенных внутри страны.

75. Лица, перемещенные внутри страны, должны по мере возможности получать полную и объективную информацию о положении в месте их происхождения с тем, чтобы иметь возможность принять решение на основании этой информации. Такая информация должна включать описание общих условий в месте происхождения, а также более подробную

информацию о положении в конкретных районах возвращения, например о степени безопасности и наличии земельных участков; информацию о наличии международной помощи и защиты; текст официальных гарантий или заверений, предоставляемых правительством, и соответствующие разъяснения. В этом отношении весьма полезными могут стать массовые кампании по информированию населения. Международные и неправительственные организации могли бы стать активными участниками процесса сбора и распространения достоверной информации.

76. Соответствующие международные организации, в частности УВКБ и МОМ, могут оказывать содействие и помощь в возвращении лиц, перемещенных внутри страны, если к ним поступит просьба об этом. Планирование программ возвращения должно начинаться заблаговременно и включать все пострадавшие группы населения. Такие программы могли бы предусматривать предоставление транспорта для людей и их имущества, материальной и правовой помощи в регионе возвращения, а также, при необходимости, другие меры по удовлетворению потребностей пострадавших групп населения в помощи и защите. Соответствующим странам СНГ следует предпринимать усилия по восстановлению жилья, основной инфраструктуры и административных структур. Применительно к уязвимым группам населения, включая одиноких глав домашних хозяйств, детей, оставшихся без попечения, жертв пыток, психологического шока, жертв преступлений и домогательств на сексуальной почве или жестокого обращения, престарелых и инвалидов, должны быть разработаны конкретные программы. С самого начала необходимо создать механизмы наблюдения за выполнением программ.

77. Добровольное возвращение лиц, перемещенных внутри страны, могло бы поощряться и облегчаться путем создания трехсторонних комиссий, отвечающих за планирование и выполнение программ возвращения. Данные комиссии состояли бы из представителей центральных властей, местных властей района возвращения и соответствующих международных организаций.

78. Восстановление гражданского общества представляет особую важность в плане содействия возвращению. Такие меры укрепления доверия, как содействие диалогу, публичные заверения, соглашения о добровольном возвращении и наблюдение за положением в области прав человека со стороны международных и неправительственных организаций могли бы внести положительный вклад в этот процесс. Могут быть разработаны программы по примирению. Особое внимание должно быть уделено межэтническим отношениям в районах возвращения и правам лиц, принадлежащих к меньшинствам. Возвращающимся лицам, перемещенным внутри страны, должны быть гарантированы недискриминация и полное соблюдение их прав человека на тех же условиях, что и другим гражданам. Апатридам должны быть гарантированы такие же права, как и иностранным гражданам, постоянно проживающим в стране. Кроме того, возвращающиеся лица, перемещенные внутри страны, не должны подвергаться преследованию или наказанию за то, что они покинули прежние места проживания. Может быть полезной разработка программ по примирению. Необходимо в полной мере использовать опыт и инструментарий международных и неправительственных организаций в области постконфликтной реабилитации.

3. Возвращение репатриантов и лиц, принадлежащих к ранее депортированным народам, и расселение недобровольно переселяющихся лиц

79. Следует содействовать упорядоченному возвращению репатриантов, лиц, принадлежащих к ранее депортированным народам, и недобровольно переселяющихся лиц в страну их гражданства или происхождения. Страны постоянного места проживания и возвращения/расселения, а также соответствующие международные организации должны

/...

активно участвовать в разработке программ по возвращению/расселению. Планирование также должно охватывать и учитывать потребности всех затронутых общин (включая возвращающихся и местное население), в том числе и посредством привлечения неправительственных организаций.

80. Насколько это возможно, лица, желающие возвратиться/расселиться, должны иметь доступ к полной и объективной информации о ситуации в стране их гражданства или происхождения с тем, чтобы они могли принять осознанное решение. Международные и неправительственные организации могли бы стать активными участниками процесса сбора и распространения точной информации.

81. Лицам, желающим возвратиться/расселиться, должна оказываться помощь в виде транспортных услуг и другая помощь, включая правовую. Им должно быть разрешено продать свое имущество до отъезда в соответствии с внутренним законодательством. Они также должны иметь возможность переместить свое имущество через границу, чему могут способствовать таможенные соглашения. Может возникнуть необходимость предоставления гражданства, выдачи видов на жительство и других соответствующих документов.

4. Возвращение незаконных мигрантов

82. Эффективное возвращение и обратный прием незаконных мигрантов являются ключевыми элементами в предотвращении незаконной миграции и незаконной переправки мигрантов через границу. Рекомендуется обеспечивать возвращение из стран СНГ незаконных мигрантов непосредственно в страны их гражданства, при условии, что их возвращение не противоречит Конвенции 1951 года. Незаконных мигрантов следует возвращать и принимать обратно в организованном порядке и в условиях, гарантирующих их безопасность и достоинство. Государствам следует осуществлять обратный прием своих граждан или лиц, которые постоянно проживали на их территории и которые незаконно проживают в зарубежной стране или незаконно въехали в нее. Обратный прием должен осуществляться гуманным, оперативным и гибким образом. Права человека незаконных мигрантов должны соблюдаться до, во время и после их возвращения. Соответствующие международные организации, неправительственные организации и другие независимые участники должны иметь возможность наблюдать за условиями возвращения.

83. Государственные, двусторонние и многосторонние механизмы по оказанию содействия возвращению незаконных мигрантов обеспечили бы основу для обмена информацией и сотрудничества в организации проезда и решении проблем, связанных с транзитом. В этом контексте полезную роль могут сыграть МОМ и другие соответствующие международные организации.

84. Странам СНГ следует углублять двустороннее и многостороннее сотрудничество для обеспечения эффективного осуществления возвращения и обратного приема. Это сотрудничество может включать соглашения и договоренности по обратному приему, а также соглашения по незаконным мигрантам и незаконной транзитной миграции. Могли бы быть заключены двухсторонние и многосторонние соглашения с соседними и другими заинтересованными государствами.

85. Разрабатываемые и осуществляемые МОМ и другими соответствующими партнерами программы помощи по содействию возвращению, в частности те из них, которые направлены на оказание помощи незаконным транзитным мигрантам и студентам, оказавшимся в затруднительном положении, могут быть полезными в предотвращении неупорядоченной миграции и при предоставлении гуманитарной помощи. Эти программы основаны на принципе добровольности и предполагают тесное сотрудничество между принимающей страной, страной возвращения, заинтересованными неправительственными организациями и организациями,

/...

реализующими эти программы. Странам СНГ рекомендуется разрабатывать такие программы в сотрудничестве с МОМ. Для содействия возвращению и предотвращения дальнейшей миграции можно было бы предусмотреть создание на ограниченный период времени гибких стимулов. Возвращению других лиц содействовал бы компонент реинтеграции, который включает в себя индивидуальную помощь и местное развитие. Вместе с тем следует избегать дискриминации между группами, получающими помощь, и гражданами данной страны.

С. Интеграция

86. Интеграцию следует рассматривать как первоочередную цель для репатриантов, недобровольно переселяющихся лиц и лиц, принадлежащих к ранее депортированным народам, которые вернулись/переселились в страну своего гражданства или происхождения, а также для экологических мигрантов, которые, вероятно, не могут вернуться в места прежнего проживания. Для беженцев, лиц, находящихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, и лиц, перемещенных внутри страны, интеграция может рассматриваться как долгосрочное решение их проблем в тех случаях, когда становится ясно, что ни добровольная репатриация/возвращение в места прежнего проживания, ни переселение не представляются возможными в ближайшем будущем. Следует учитывать коренные интересы затрагиваемых групп населения. Интеграцию не следует рассматривать как замену возвращения лиц, перемещенных в результате вооруженного конфликта.

87. Необходимо уважать права человека интегрируемых лиц в соответствии с положениями международных документов. При реализации интеграционных программ необходимо избегать дискриминации между группами, получающими помощь, а также между ними и местным населением. Необходимо гарантировать сохранение национальной, этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности интегрируемых лиц. Интеграция не должна приводить к насильственной ассимиляции.

88. Представляется желательной разработка и осуществление жилищных программ, предусматривающих, среди прочего, выделение земельных участков, оказание помощи и предоставление субсидий. Можно было бы также разработать программы льготного налогообложения и кредитования для некоторых групп лиц, получающих помощь.

89. Концентрация интегрируемых лиц в густонаселенных, экономически депрессивных или экологически неблагоприятных районах может помешать их полной интеграции в местное общество и создать напряженность в отношениях с местным населением. Для того чтобы избежать возникновения таких проблем, при разработке интеграционных программ следует учитывать необходимость правильного распределения интегрируемых лиц по территории государства. Такие соображения ни в коей мере не должны ограничивать свободу выбора местожительства гражданами в пределах собственной страны.

90. Механизмы и процедуры регистрации граждан не должны ни в коей мере ограничивать свободу передвижения или использоваться для ограничения их права свободного выбора местожительства в пределах собственной страны.

91. Необходимо принимать меры по оказанию помощи интегрируемым лицам в поисках работы с привлечением, в частности, служб занятости и программ по профессиональной подготовке и переподготовке. Программы развития приносящих доход видов деятельности и малого предпринимательства будут стимулировать процесс интеграции.

92. Следует создавать или укреплять структуры, способствующие достижению самообеспечения или самодостаточности. Необходимо поощрять мероприятия по обеспечению опоры на собственные силы для оказания поддержки предпринимательской деятельности мигрантов. Общинам мигрантов можно оказывать помощь через центры по приему, предоставление прямой помощи (техника, инструменты и другое мелкое оборудование), обучение навыкам предпринимательства, а также через предоставление финансовых или других кредитов для создания малых предприятий. Такие программы только выиграют, если они будут увязаны с более широкими программами экономического развития. В этом отношении важную роль могут сыграть неправительственные организации, в особенности те из них, которые созданы интегрируемыми лицами.

93. Интегрируемым лицам необходимо гарантировать прямой доступ к основным социальным услугам, таким как социально-культурная ориентация, образование и медицинская помощь, а также надлежащая правовая помощь. Особое внимание необходимо уделять вопросу пенсионного обеспечения.

94. Интеграционные программы должны учитывать особые потребности различных категорий интегрируемых лиц. Для лиц, принадлежащих к ранее депортированным народам, приобретение гражданства имеет первостепенное значение, позволяя им в полном объеме пользоваться правами и свободами, предоставляемыми гражданам. Поскольку они как правило принадлежат к меньшинствам в местах своего нового проживания, такие лица должны иметь возможность полностью пользоваться правами, которые предусмотрены в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам. Их также необходимо в полной мере вовлекать в процесс экономического развития их стран. При осуществлении прав лиц, принадлежащих к ранее депортированным народам, государства не должны упускать из вида права и законные интересы лиц, постоянно проживающих в районах возвращения.

95. Некоторые беженцы, лица, находящиеся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, репатрианты и лица, принадлежащие к ранее депортированным народам, могут оказаться без гражданства. Поэтому следует облегчать для них процесс приобретения гражданства в соответствии с внутренним законодательством. Необходим свободный доступ к информации, касающейся требований и процедур по приобретению гражданства.

96. Беженцы, лица, находящиеся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, лица, перемещенные внутри страны, недобровольно переселяющиеся лица и экологические мигранты, покидая места постоянного проживания, могут лишиться своего имущества. Следует предусмотреть выплату компенсаций через двусторонние и многосторонние механизмы в сотрудничестве с соответствующими международными организациями.

97. Поощряется разработка целевых программ для наиболее уязвимых групп мигрантов, включая одиноких глав домашних хозяйств, детей, оставшихся без попечения, жертв пыток, психологического шока, жертв преступлений и домогательств на сексуальной почве или жестокого обращения, престарелых и инвалидов. Предоставляемая помощь будет направлена на удовлетворение первоочередных потребностей этих лиц и наряду с этим будет обеспечивать основные средства к существованию и содействовать интеграции этих лиц в общество. Необходимо обеспечить женщинам возможность получать доход путем предоставления им права пользования землей, владения собственностью, получения кредитов и в некоторых случаях - обучения специальным навыкам.

98. Всем заинтересованным участникам необходимо принять надлежащие меры, способствующие тому, чтобы местное население с большим пониманием относилось к лицам, подлежащим интеграции. Необходимо использовать все имеющиеся в распоряжении средства, включая кампании в средствах массовой информации и систему образования. Международные и неправительственные организации могут сыграть важную роль в уменьшении напряженности и в создании большего доверия внутри общин. Лиц, затронутых недобровольными перемещениями, необходимо поощрять к созданию объединений с целью активизации их участия в принятии касающихся их решений.

IV. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

Основа для действий

99. Предупреждение ситуаций, при которых могут произойти недобровольные перемещения населения, невозможно без выявления подлинных и возможных причин таких перемещений. Диапазон таких ситуаций может быть весьма широким: от нарушений прав человека (включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам) и гуманитарного права, напряженности на общинном уровне и внутренних беспорядков до ухудшения социально-экономической ситуации, деградации окружающей среды и природных, техногенных и экологических катастроф, внутренних и международных конфликтов.

100. Поскольку проблема уважения прав человека и гуманитарного права является предметом озабоченности международного сообщества в целом и поскольку недобровольные перемещения населения оказывают воздействие на стабильность в странах СНГ и, следовательно, на поддержание мира и безопасности, предупреждение возникновения таких ситуаций не может рассматриваться только как внутреннее дело какой-либо страны, а представляет непосредственную и законную озабоченность для всего международного сообщества. Таким образом, активное участие международного сообщества, а также неправительственных организаций и других независимых участников в процессе реализации деятельности, предусмотряемой в настоящей главе, является абсолютно необходимым. Техническая помощь со стороны международного сообщества правительственным и неправительственным органам в регионе по-прежнему чрезвычайно важна для укрепления потенциала на местах. Кроме того, международные организации, неправительственные организации и другие независимые участники несут ответственность за оказание содействия деятельности в области предупреждения.

Цель

101. Цель заключается в предотвращении ситуаций, ведущих к недобровольным перемещениям населения, в особенности внезапных и массовых перемещений. Наблюдение за причинами возможных перемещений является важным для получения соответствующей информации о потенциальных кризисах; таким образом, необходимо создать или укрепить механизмы и структуры по наблюдению. В случае вероятного ухудшения ситуации необходимо заранее оповестить заинтересованных участников с тем, чтобы они смогли подготовиться к любой чрезвычайной ситуации и принять необходимые меры по устранению ее причин. В случае возникновения конфликта необходимо предпринять соответствующие шаги по разрешению этого конфликта мирными средствами. И, наконец, необходимо осуществлять долгосрочные меры по созданию условий, при которых недобровольные перемещения населения стали бы маловероятными. Желательно, чтобы меры по предупреждению и механизм предупреждения координировались на общегосударственном и международном уровнях.

Действия

A. Наблюдение и раннее оповещение

102. Необходимо принять соответствующие меры (такие, как создание или развитие общегосударственных сетей) по сбору, анализу и распространению информации по ситуациям, при которых могут произойти внезапные и массовые недобровольные перемещения населения. Решение этих задач можно было бы поручить государственным миграционным службам или другим соответствующим учреждениям, возможно, через их отделения на местном уровне или через посольства. Неправительственные организации и другие независимые участники представляют собой самостоятельные и надежные источники информации. Они также могут играть важную роль в вопросе раннего оповещения.

103. Поощряется сотрудничество между миграционными и другими ведомствами стран СНГ в целях обмена соответствующей информацией о потенциальных источниках недобровольных перемещений. Субрегиональные миграционные центры могли бы осуществлять функции наблюдения и раннего оповещения. Следует поощрять тесное сотрудничество с существующими структурами раннего оповещения, имеющими, среди прочего, отношение к природным, экологическим и техногенным катастрофам и другим чрезвычайным гуманитарным ситуациям.

104. На международном уровне страны СНГ будут в полной мере применять механизмы раннего оповещения, созданные Организацией Объединенных Наций, включая проведение межведомственных и междепартаментских консультаций, а также соответствующие инструменты и механизмы ОБСЕ, в частности, такие, как регулярные политические консультации, проходящие в рамках Постоянного совета, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, Бюро по демократическим институтам и правам человека, Действующий Председатель и долгосрочные миссии, согласно их мандатам.

В. Меры по предупреждению

105. Следует принять надлежащие меры по обеспечению защиты прав человека и уважения международного гуманитарного права. Страны СНГ призываются ратифицировать и выполнять соответствующие международные документы, касающиеся прав человека, гуманитарного права, и права, касающегося беженцев, и привести внутреннее законодательство в соответствие с такими документами. Необходимо оказать поддержку общегосударственным институтам, которые отвечают за наблюдение и поддержку защиты прав человека. Заслуживает рассмотрения идея создания в государствах должности уполномоченного по правам человека (омбудсмана), функции которого соответствовали бы, среди прочего, рекомендациям, выработанным на Встрече экспертов СБСЕ по демократическим институтам, состоявшейся в 1991 году в Осло. Следует признать и поддерживать важную роль международных и неправительственных организаций в защите и поощрении прав человека, права, касающегося беженцев, гуманитарного права.

106. Следует принять соответствующее законодательство и нормативные акты, необходимые для выполнения положений международного гуманитарного права. Государствам-участникам Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям следует признать роль Международной комиссии по обнаружению фактов. Информация о правилах и принципах международного гуманитарного права должна широко распространяться среди официальных правительственных структур и широкой общественности.

107. Необходимо принимать меры по предотвращению и сокращению безгражданства в соответствии с международными конвенциями. Необходимо гарантировать свободный доступ к информации о требованиях и процедурах в отношении приобретения гражданства.

108. Защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, требует особого внимания. В странах СНГ необходимо разработать политику, законодательство и механизмы в соответствии с международными и региональными документами и обязательствами, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Декларацию ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Копенгагенский документ СБСЕ и другие соответствующие документы СБСЕ/ОБСЕ, а также Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств (1995 г.). Там, где это уместно, необходимо полностью использовать действующие процедуры или механизмы,

созданные международными органами, такими, как Комиссия по правам человека и Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств в рамках системы Организации Объединенных Наций. Странам СНГ также предлагается использовать в полном объеме соответствующие инструменты и механизмы ОБСЕ в этой области, а также опыт других соответствующих международных организаций. Странам СНГ следует осуществлять сотрудничество с Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств и предпринимать последующие меры по выполнению его рекомендаций. В этом контексте следует поощрять сотрудничество между странами СНГ, в том числе, по мере возможности, в рамках Конвенции СНГ о защите прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

109. Гарантия таких прав может потребовать принятия мер со стороны государства. Могут потребоваться соответствующие меры по содействию использованию языков меньшинств в сфере образования и культуры, в судопроизводстве и административных органах, средствах массовой информации, а также в экономической и социальной областях, как это указано в соответствующих документах СБСЕ/ОБСЕ и в Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (1995 год).

110. Как указано в выводах Совещания экспертов СБСЕ по национальным меньшинствам, состоявшегося в Женеве в 1991 году, и других соответствующих документах ОБСЕ, установление и поддержание беспрепятственных контактов между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, а также трансграничные контакты между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, с которыми они разделяют общее этническое или национальное происхождение, культурное наследие или религиозные верования, способствуют взаимопониманию и развитию добрососедских отношений. Признается роль неправительственных организаций и других элементов гражданского общества в укреплении трансграничного доверия.

111. Более глубокое двустороннее сотрудничество между странами происхождения и принимающими странами также поможет избежать недобровольных передвижений населения. Необходимо, в частности, укреплять трансграничное сотрудничество. Следует распространять достоверную информацию о возможностях для переселения в страну происхождения и поощрять интеграцию в принимающей стране.

112. Странам СНГ необходимо поощрять меры, препятствующие социальному отторжению всех категорий лиц, рассматриваемых в рамках настоящей Конференции, и запретить дискриминацию на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, гражданства или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Неправительственные организации могут оказать помощь в создании атмосферы гостеприимства и терпимости для таких лиц. В целях борьбы с расизмом, расовой дискриминацией и ксенофобией необходимо развивать образование в области прав человека, способствующее установлению терпимости и демократических ценностей. Полезными в этом отношении могут оказаться системы образования и средства массовой информации. Следует проводить широкомасштабную работу по распространению информации среди населения и одновременно осуществлять более целенаправленную специализированную подготовку для неправительственных организаций, включая ассоциации мигрантов.

113. Необходимо предпринимать меры по предотвращению эскалации напряженности на общинном уровне и внутренних беспорядков, приводящих к нарушениям прав человека, преступному насилию и вынужденным перемещениям населения. Такие меры включают превентивную дипломатию, раннее оповещение, создание и развитие демократических институтов и разрешение конфликтов. Превентивная дипломатия, включающая в себя предоставление добрых услуг, проведение переговоров, запросы, посредничество и примирение, должна быть основана на беспристрастности, конфиденциальности и сотрудничестве. Необходимо полностью использовать инструменты и механизмы ОБСЕ для предотвращения конфликтов. В этом контексте следует приветствовать усилия стран СНГ, направленные на

развитие взаимоприемлемых подходов, имея в виду, в частности, разработку стратегий предотвращения и урегулирования конфликтов в странах СНГ.

114. Необходимо тщательно рассматривать прямые и косвенные последствия государственной социально-экономической политики для потенциальных недобровольных перемещений населения. Особую обеспокоенность вызывает нищета независимо от того, является ли она непреднамеренным результатом проведения экономических реформ (включая структурную перестройку) или ранее существовавших тенденций. Существует связь между нищетой уязвимых групп, социальной стабильностью и перемещениями населения. Странам СНГ следует, таким образом, также отдавать предпочтение созданию эффективных систем социальной защиты на государственном уровне.

115. Для предотвращения деградации окружающей среды и возникновения экологических катастроф необходимо привести экологические нормы в соответствие с международными стандартами и обеспечить эффективную безопасность всех ядерных и химических установок. Важной является политика, направленная на более широкое распространение среди общественности информации по вопросам экологии и на обучение населения методам уменьшения риска возникновения природных и техногенных катастроф и минимизации их последствий. Необходимо предпринимать соответствующие законодательные и административные шаги по более широкому вовлечению общественности в процесс планирования и принятия решений в области экологии. Необходимо предпринять усилия по использованию существующего научного и технического потенциала для того, чтобы предотвращать серьезные бедственные ситуации, которые могут привести к недобровольным перемещениям. Страны СНГ призываются использовать механизмы, разработанные совместно ЮНЕП и Департаментом ООН по гуманитарным вопросам с целью облегчения предоставления чрезвычайной помощи в случае экологических бедствий.

С. Разрешение конфликтов

116. Страны СНГ будут руководствоваться принципом мирного урегулирования споров в соответствии с международным правом, положениями Устава Организации Объединенных Наций и другими международными обязательствами. С этой целью им следует проводить интенсивные дипломатические консультации и в полном объеме использовать все имеющиеся международные инструменты, такие как существующие инструменты и механизмы ОБСЕ в области мирного урегулирования споров. При общем политическом урегулировании следует всесторонне учитывать гуманитарные вопросы.

117. Для всех затронутых сторон следует предоставлять услуги третьих стран по посредничеству и по проведению переговоров на основе беспристрастности, конфиденциальности и сотрудничества. Необходимо в полной мере использовать механизмы и инструменты ОБСЕ по урегулированию кризисов.

V. СОТРУДНИЧЕСТВО

Основа для действий

118. Хотя основное бремя выполнения Программы действий лежит на странах СНГ, может потребоваться международная поддержка для содействия этому процессу. Кроме того, международное измерение передвижений населения требует сотрудничества на международном уровне. Международное сообщество могло бы стимулировать и поощрять такое сотрудничество.

Цель

119. Цель состоит в том, чтобы укреплять сотрудничество в области миграции и связанных с ней вопросов на двустороннем и многостороннем уровнях между странами СНГ, а также между ними и другими заинтересованными странами, соответствующими международными и неправительственными организациями и другими независимыми участниками.

Действия

A. Межправительственное сотрудничество

1. Сотрудничество между странами СНГ

120. Необходимо развивать и углублять межправительственное сотрудничество (двустороннее или многостороннее) в области миграции и связанных с ней вопросов между странами СНГ. Двустороннее сотрудничество будет особенно полезным при решении проблем лиц, принадлежащих к ранее депортированным народам, желающих вернуться на свою родину, и для обмена информацией о странах происхождения и месте регистрации лиц, ищущих убежище.

121. Межправительственное сотрудничество будет содействовать регулированию и управлению миграционными потоками; добровольной репатриации беженцев и лиц, находящихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев; возвращению лиц, принадлежащих к ранее депортированным народам; реинтеграции лиц, перемещенных внутри страны, и недобровольно переселяющихся лиц; решению проблем экологических мигрантов; защите прав мигрантов и особенно их прав собственности; обмену информацией о странах происхождения и месте регистрации лиц, ищущих убежища; и развитию механизмов раннего оповещения и структур готовности к чрезвычайным ситуациям.

122. Желательно также осуществлять двустороннее и многостороннее сотрудничество для предотвращения незаконной миграции и незаконной транзитной миграции, в частности, того, что касается визовой политики, возвращения и обратного приема, обмена информацией.

123. Сотрудничество может включать субрегиональные подходы к миграционным вопросам, особенно в отношении мер по регулированию миграционных потоков и разработке национального законодательства, структур и программ. Субрегиональные центры по миграции могли бы сыграть роль катализатора такого сотрудничества.

2. Сотрудничество между странами СНГ и другими заинтересованными странами

124. Необходимо развивать и укреплять на двустороннем и многостороннем уровнях сотрудничество в области миграции и связанных с ней вопросов между странами СНГ и другими заинтересованными странами. Возможные области сотрудничества включают рассмотрение вопросов беженцев и, среди прочего, обмен информацией о странах их происхождения; возвращение лиц, принадлежащих к ранее депортированным народам; лица, перемещенные

внутри страны; экологические мигранты и вопросы, связанные с охраной окружающей среды; незаконная миграция, включая незаконную транзитную миграцию; права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Такое сотрудничество включает заключение двусторонних и многосторонних соглашений, а также техническую помощь, которая должна оказываться прямо или через международные и неправительственные организации. Техническая помощь включает предоставление экспертных услуг, передачу соответствующего опыта, обмен персоналом и другую деятельность по подготовке специалистов, а также оказание поддержки государственным миграционным программам. Участие в общих процессах и форумах может быть, среди прочего, важным элементом при развитии эффективных административных структур, стимулировании регулярного обсуждения вопросов, связанных с миграцией, и осуществлении более тесной координации политики и законодательства. Наконец, развитие культурных, экономических и политических обменов на всех уровнях общества может внести весомый вклад в достижение лучшего взаимопонимания между народами.

125. Борьба с незаконной миграцией и незаконной переправкой мигрантов через границу требует высокого уровня сотрудничества между всеми заинтересованными странами. Странам следует оказывать помощь друг другу в борьбе с преступностью для наказания лиц, занимающихся незаконной переправкой мигрантов через границу, и рассмотреть вопрос заключения двусторонних соглашений, включая соглашения по обратному приему, принятию внутрисредственных мер для оказания такой помощи. Следует содействовать обмену информацией о незаконной переправке мигрантов через границу и незаконной миграции. Необходимая информация включает данные о ситуации в странах происхождения, маршрутах и способах незаконного въезда и выезда, пунктах транзита, местах пересечения границы и видах используемого транспорта; гражданства лиц, занимающихся незаконной переправкой мигрантов через границу, и незаконных мигрантах, возникающих тенденциях и, наконец, о средствах и способах подделки проездных, удостоверяющих личность или других документов. Кроме того, заинтересованным странам следует сотрудничать на двусторонней основе, а также на представительных международных форумах по другим видам преступности, часто связанной с незаконной миграцией, как то незаконная переправка наркотиков и оружия.

В. Сотрудничество с международными организациями

126. Международные организации призываются сотрудничать со странами СНГ в области миграции и связанных с ней вопросов, и решать проблемы, изложенные в настоящем документе. Программы технического сотрудничества включают деятельность по укреплению потенциала с целью оказания помощи странам СНГ и укреплению их организационных структур и управленческих возможностей, развитию информационных систем; информационную деятельность с целью предоставления правительствам соответствующей информации для использования при планировании и принятии решений; общественную информационную деятельность, направленную на привлечение внимания широкой общественности к вопросам миграции и беженцев; проведение форумов с тем, чтобы дать возможность странам СНГ и другим заинтересованным правительствам обсудить проблемы миграции и беженцев. Кроме того, соответствующие международные организации призываются к продолжению оказания помощи странам СНГ в сферах оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, репатриации/возврате/расселении и интеграции, как это будет уместно.

127. Соответствующие международные организации призываются к продолжению разработки и осуществления программ по проблемам, обозначенным в настоящем документе, согласованно и в координации друг с другом в соответствии со своими мандатами и сферами компетенции. Особый упор необходимо сделать на взаимодополняемость мандатов соответствующих организаций. Соответствующим международным организациям следует стремиться

/...

координировать свои усилия и не проводить деятельности, которая уже осуществляется другой организацией.

128. Согласно международным документам, касающихся прав человека, гуманитарного права и права, касающегося беженцев, созданы договорные органы или возложены функции по наблюдению и контролю на органы Организации Объединенных Наций, региональные или другие организации и международные учреждения. Странам СНГ следует сотрудничать с такими договорными органами, органами Организации Объединенных Наций, региональными или другими организациями и международными учреждениями. Это должно относиться к рекомендациям, которые они предлагают, и, в соответствующих случаях, к выполнению решений, которые принимаются в отношении несоблюдения международных обязательств.

С. Сотрудничество с неправительственными организациями, международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца и другими независимыми участниками

129. Неправительственные организации оказывают гуманитарную, правовую и другую помощь беженцам и мигрантам, которые в ней нуждаются, защищают интересы и права человека таких лиц, мобилизуют общественное мнение с целью достижения терпимости, особенно в отношении беженцев и мигрантов, и принимают активное участие в обсуждении вопросов миграции и беженцев на государственном и международном уровнях. Таким образом, правительствам стран СНГ и международному сообществу следует поощрять, укреплять и облегчать процесс внесения неправительственными организациями и другими независимыми участниками их вклада на местном уровне, уровне страны и международном уровне в поиск общих решений вопросов, связанных с недобровольными перемещениями населения и другими миграционными передвижениями, и, в частности, в достижение конкретных целей этой Программы действий.

130. Необходимо углублять сотрудничество между органами исполнительной власти всех уровней правительства и неправительственными организациями. Неправительственным организациям следует заниматься вопросами обсуждения, разработки, осуществления, контроля за выполнением и оценки миграционной политики и программ. Следует облегчить доступ неправительственным организациям к соответствующей информации по разработке и осуществлению миграционной политики.

131. Страны СНГ призываются к оказанию содействия работе неправительственных организаций путем принятия такого законодательства, которое, среди прочего, облегчает процедуры регистрации беженцев. Льготное налогообложение является важным для самообеспечения и устойчивости гуманитарных неправительственных организаций. К этим организациям следует применять только такие процедуры и правила, которые предусмотрены законодательством и необходимы в демократическом обществе.

132. Рекомендуется, чтобы страны СНГ оказывали в меру своих сил финансовую помощь неправительственным организациям для осуществления программ помощи. Соответствующая финансовая и техническая поддержка могла бы быть оказана неправительственным организациям международными организациями, международными неправительственными организациями и заинтересованными странами.

133. С учетом того, что в странах СНГ идет процесс становления неправительственных организаций, правительствам следует поощрять сотрудничество между неправительственными организациями внутри каждого государства, а также на субрегиональном и международном уровнях. Обмен информацией и координация действий являются важными элементами такого сотрудничества и могут способствовать взаимодействию. Следует разрабатывать программы технического сотрудничества, которые будут реализовываться международными и неправительственными организациями, с целью облегчения создания или укрепления

эффективной сети местных неправительственных организаций в рамках внутреннего законодательства.

134. Правительства призывают поддерживать усилия международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца. Правительства приглашают к активному сотрудничеству с отделениями Красного Креста в соответствии с их мандатами, принимая во внимание соответствующие резолюции 26-й Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца.

VI. ВЫПОЛНЕНИЕ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРЫ

Основа для действий

135. Участники Конференции, признавая масштабность передвижений населения в странах СНГ, приняли настоящую Программу действий в качестве основы для поиска решения существующих проблем в этой области и для предупреждения ситуаций, приводящих к недобровольным перемещениям населения.

Цель

136. Цель заключается в том, чтобы разработать и принять механизмы по эффективному выполнению Программы действий в духе международного сотрудничества и солидарности и на коллективной основе регулярно проводить обзор и корректировку деятельности по ее выполнению по мере необходимости.

Действия

137. Принимая во внимание свою ответственность за выполнение Программы действий, страны СНГ предпринимают ряд конкретных мер по практическому осуществлению рекомендаций, содержащихся в Программе действий, совместно с неправительственными организациями.

138. Для выполнения Программы действий необходима международная поддержка. Участникам Конференции следует в духе солидарности и международного сотрудничества оказывать поддержку выполнению Программы на основе двусторонних и многосторонних усилий.

139. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Международная организация по миграции и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и ее институты обязуются в полной мере сотрудничать со странами СНГ по выполнению Программы действий через свою деятельность, проводимую в этих странах в соответствии со своими мандатами. ОБСЕ надлежащим образом рассмотрит вопрос о выполнении тех разделов Программы действий, которые касаются осуществления принципов и обязательств ОБСЕ.

140. Являясь главными оперативными учреждениями, активно участвующими в процессе Конференции, УВКБ и МОМ разработают совместную стратегию своей деятельности на период с 1996 по 2000 год с упором на ключевые элементы Программы действий. Стратегия станет рамками для деятельности УВКБ и МОМ в странах СНГ в течение трех-четырёх лет после проведения Конференции во всех областях деятельности этих двух организаций. В соответствующих областях и надлежащим образом будет осуществляться сотрудничество с другими организациями и учреждениями (включая международные финансовые учреждения).

141. При выполнении своего оперативного плана УВКБ и МОМ будут работать в тесном контакте со странами СНГ и поддерживать постоянное сотрудничество с другими организациями (международными и национальными, правительственными и неправительственными), для того, чтобы вовлечь все заинтересованные стороны в процесс выполнения Программы действий.

142. Верховный комиссар ООН по правам человека будет включать ключевые элементы Программы действий в ныне осуществляемые и будущие проекты, проводимые Центром по правам человека в странах СНГ. Эта деятельность будет тесно координироваться с ныне осуществляемыми и будущими мероприятиями ОБСЕ в области прав человека, а также с

/...

деятельностью УВКБ и МОМ и будет дополнять стратегию, разрабатываемую этими двумя организациями.

143. Департаменту ООН по гуманитарным вопросам следует учитывать ключевые элементы Программы действий в своей работе по облегчению оказания чрезвычайной гуманитарной помощи странам СНГ. Эта работа будет проводиться при тесной координации с деятельностью организаций, занимающихся предоставлением помощи и участвующих в программах чрезвычайной гуманитарной помощи.

144. Неправительственным организациям предлагается самостоятельно рассматривать вопрос осуществления Программы действий и оценивать возможность проведения мероприятий в рамках Программы. Они также поощряются к тому, чтобы устанавливать взаимодействие на общенациональном и международном уровнях с целью определения приоритетов и возможностей их дальнейшего вклада в процесс Конференции.

145. Будет создан совместный Отдел по осуществлению последующих мер в рамках процесса Конференции, в состав которого войдут УВКБ, МОМ и ОБСЕ и ее Бюро по демократическим институтам и правам человека. Он будет создан в рамках действующих структур этих организаций (т.е. без привлечения новых сотрудников) для наблюдения за ходом выполнения. На основе Программы действий будет составлен перечень главных вопросов и рекомендаций, который станет основой для оценки достигнутого прогресса и параллельного наблюдения за выполнением совместной стратегии УВКБ/МОМ.

146. Отдел по осуществлению последующих мер будет работать через местные представительства УВКБ и МОМ при тесной координации с деятельностью национальных правительств, международных и неправительственных организаций и, там, где это уместно, в тесном сотрудничестве с миссиями и институтами ОБСЕ. В этом отношении определенную роль могли бы сыграть планируемые субрегиональные центры по миграции. В этом же духе и таким же образом на общегосударственном уровне будут составляться доклады, которые будут направляться в штаб-квартиру для обработки и представления на рассмотрение участников.

147. Руководящая группа, созданная в Женеве в ходе процесса Конференции и состоящая из представителей участвующих в этом процессе государств и международных организаций, будет созвана вновь после Конференции для наблюдения за процессом осуществления принятых решений. Она будет собираться регулярно один раз в год с 1996 по 2000 год для рассмотрения докладов о ходе работы, которые будет представлять Отдел по осуществлению последующих мер. Неправительственные организации будут приглашаться к участию в таких заседаниях в качестве наблюдателей и для представления независимых докладов. По мере необходимости могут также проводиться встречи на общегосударственном и субрегиональном уровнях. Заседания Руководящей группы будут созываться Отделом по осуществлению последующих мер после консультаций с участниками. Первое заседание будет созвано во второй половине 1996 года.

148. Руководящая группа сможет высказывать свое мнение по докладам и рекомендациям, представленным ей Отделом по осуществлению последующих мер, и вносить предложения для участвующих государств, МОМ, УВКБ, ОБСЕ и других международных и национальных организаций (правительственных и неправительственных) в отношении дальнейшего выполнения Программы действий.

149. Встреча в 2000 году завершит процесс, и после этого Руководящая группа примет решение по любым другим соответствующим последующим мерам.

/...

Приложение I

СПИСОК УЧАСТНИКОВ ПОДГОТОВИТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Государства

Австралия
Австрия
Азербайджан
Армения
Беларусь
Бельгия
Болгария
Венгрия
Германия
Греция
Грузия
Дания
Иран (Исламская Республика)
Ирландия
Исландия
Испания
Италия
Казахстан
Канада
Китай
Кыргызстан
Латвия
Литва
Республика Молдова

Монголия
Нидерланды
Норвегия
Пакистан
Польша
Португалия
Российская Федерация
Румыния
Святейший Престол
Словакия
Соединенное Королевство Великобритании
и Северной Ирландии
Соединенные Штаты Америки
Таджикистан
Туркменистан
Турция
Узбекистан
Украина
Финляндия
Франция
Чешская Республика
Швейцария
Швеция
Эстония
Япония

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Организация Объединенных Наций

Департамент по политическим вопросам
Специальный представитель Генерального секретаря по лицам, перемещенным внутри страны
Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
Верховный комиссар по правам человека/Центр по правам человека
Департамент по гуманитарным вопросам
Европейская экономическая комиссия
Детский фонд Организации Объединенных Наций
Программа развития Организации Объединенных Наций
Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

Специализированные учреждения

Международная организация труда
Всемирная организация здравоохранения
Всемирный банк

Другие международные организации

Исполнительный секретариат Содружества Независимых Государств
Совет Европы
Европейский банк реконструкции и развития
Европейское сообщество
Международный комитет Красного Креста
Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
Международная организация по миграции
Организация по экономическому сотрудничеству и развитию
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе/Бюро по демократическим институтам и правам человека
Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств

ДРУГИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Межправительственные консультации
Международный центр по разработке миграционной политики

Приложение II

РАБОЧИЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

1. Сложные проблемы передвижений населения в странах СНГ вызываются сочетанием ранее существовавших потоков (которые получили новое измерение в результате изменения их статуса из внутренних в международные) с новыми потоками. В некоторых случаях форма, приобретаемая этими новыми потоками, уже известна международному сообществу. Однако в других случаях международное сообщество не обладает достаточным опытом по решению вызываемых такими перемещениями проблем. В рамках процесса Конференции необходимо рассмотреть типы передвижения населения, обнаруживаемые в странах СНГ, и сформулировать рабочие определения для достижения взаимопонимания.

2. В рамках процесса Конференции по странам СНГ рассматривается восемь категорий передвижений населения: беженцы, лица, перемещенные внутри страны, незаконные мигранты, лица, находящиеся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, репатрианты, недобровольно переселяющиеся лица, ранее депортированные народы и экологические мигранты. Другие категории передвижений населения, такие, как трудовая миграция, депортированные лица и возвращающиеся военные остались за рамками Конференции, хотя они и существуют в регионе.

A. Применительно к следующим категориям лиц используются универсальное определение и широко признанные концепции:

3. *Беженцы*^a - это лица, которые, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны; или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений.

4. *Лица, перемещенные внутри страны*,^b - это лица или группы лиц, которые в результате вооруженных конфликтов, внутренних беспорядков, систематических нарушений прав человека либо природных или вызванных деятельностью человека катастроф были вынуждены покинуть свои дома или места обычного проживания, которые не пересекали международно признанную государственную границу.

^a Подпункт (2) пункта А статьи 1 Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 года.

^b Рабочее определение, использованное представителем Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросам лиц, перемещенных внутри страны (E/CANADA/4/1995/50).

5. *Незаконные мигранты,*^c - это лица, которые находятся в неопределенном положении и которые не отвечают требованиям в отношении въезда, пребывания или осуществления экономической деятельности, устанавливаемым государством, в котором они находятся. Термин "незаконные мигранты" используется без ущерба для определения статуса беженца.

Б. Для конкретных целей данной Конференции страны СНГ выработали ряд рабочих определений, применяемых в отношении ситуации в странах СНГ. Эти определения не носят универсального или обобщающего характера.

6. *Лица, находящиеся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев,*^d - это лица, которые покинули страну своего гражданства, или, если они являются апатридами, страну своего постоянного проживания в результате вооруженных конфликтов, поскольку их жизнь, безопасность или свобода находились под угрозой. Эти лица нуждаются в международной защите, но не все из них подпадают под действие Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года.

7. *Репатрианты* - это лица, которые по причинам экономического, социального или личного характера добровольно переселились в страну своего гражданства или происхождения с целью постоянного проживания.

8. *Недобровольно переселяющиеся лица*^e - это лица, которые вынуждены переместиться в страну своего гражданства в силу обстоятельств, представляющих реальную угрозу угрозу для их жизни, таких как вооруженные конфликты, внутренние беспорядки, межэтнические конфликты или систематические нарушения прав человека, и которые нуждаются в помощи при переселении в страны их гражданства.

9. *Ранее депортированные народы* - это народы, которые в советский период были депортированы со своей исторической родины. Некоторые из этих лиц могут являться апатридами.

10. *Экологические мигранты* - это лица, которые вынуждены покинуть места своего постоянного проживания и которые перемещаются в пределах своей страны или пересекают ее границу вследствие резкого ухудшения состояния окружающей среды или экологических катастроф.

^c Данное определение взято из Программы действий Международной конференции по вопросам народонаселения и развития (A/CONFERENCE.171/13).

^d В некоторых странах СНГ эти лица рассматриваются во внутреннем законодательстве как "беженцы".

^e В Российской Федерации такие лица включены в категорию "вынужденных переселенцев", которая может также включать "лиц, перемещенных внутри страны".