



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
19 August 2005  
Russian  
Original: English

---

## Шестидесятая сессия

Пункт 42 предварительной повестки дня\*

**Доклад Верховного комиссара Организации  
Объединенных Наций по делам беженцев,  
вопросы, касающиеся беженцев, возвращенцев  
и перемещенных лиц, и гуманитарные вопросы**

### **Последующая деятельность по итогам Региональной конференции для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и возвращенцев в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах**

**Доклад Генерального секретаря**

#### *Резюме*

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 58/154 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 2003 года, в которой Ассамблея с удовлетворением отметила усилия Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Международной организации по миграции (МОМ) и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), направленные на разработку стратегий и практических инструментов для более эффективного формирования потенциала в странах происхождения и укрепление программ по удовлетворению потребностей различных категорий, вызывающих озабоченность у стран — членов Содружества Независимых Государств (СНГ).

В резолюции 58/154 Ассамблея, помимо прочего, а) вновь подтвердила важность и сохраняющуюся актуальность Программы действий, принятой в мае 1996 году в Женеве на Региональной конференции для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и возвращенцев в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах; б) признала сохраняющуюся остроту проблем

---

\* A/60/150.

миграции и перемещения в странах — членах СНГ и необходимость продолжения процесса последующей деятельности в течение еще одного пятилетнего периода, как это было подтверждено на пятом совещании руководящей группы Конференции в июле 2000 года; с) призвала правительства стран — членов СНГ в сотрудничестве с УВКБ, МОМ и ОБСЕ укреплять свои усилия и взаимное сотрудничество в рамках последующей деятельности по итогам Женевской конференции 1996 года; d) с озабоченностью отметила решение отложить проведение обзорного совещания высокого уровня, посвященного осуществлению решений Конференции; e) приветствовала субрегиональные инициативы в рамках нового Процесса Сёдерчёнинга; и f) напомнила, что защита и поощрение прав человека и укрепление демократических институтов имеют важнейшее значение для предотвращения массового перемещения населения.

## I. Осуществление Программы действий

1. Со времени подготовки в середине 2003 года предыдущего доклада Генерального секретаря по этому вопросу (A/58/281) был достигнут определенный прогресс в достижении целей, поставленных на Региональной конференции для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и возвращенцев в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах (именуемой далее Женевской конференцией 1996 года). Однако регулирование миграции и создание системы предоставления убежища в Восточной Европе и Центральной Азии по-прежнему является существенной проблемой ввиду больших масштабов транзитного и неорганизованного перемещения, и это один из важных факторов, возникших в этом регионе в последнее время, поскольку, как полагают, он имеет весьма серьезные последствия для национальной безопасности принимающих стран. Такая миграция и другие формы перемещения выходят за рамки проблемы распада бывшего Союза Советских Социалистических Республик и включают в настоящее время новые тенденции и виды перемещения как внутри этого региона, так и за его пределами. В рамках субрегиональных трансграничных инициатив началось изучение этого явления с уделением особого внимания границам расширившегося Европейского союза, и они получили новый импульс благодаря новой политике соседства Европейского союза. В свете сохранения и развития причин перемещения одной из проблем по-прежнему является безопасность человека. Люди продолжают перемещаться в поисках защиты или правосубъектности или спасаясь от конфликтов, насилия или суровых экономических или экологических условий. Поэтому, хотя нынешний процесс должен завершиться в октябре 2005 года, его участники признают, что весьма желательно создать вместо него новый механизм в целях поддержания регионального и многостороннего сотрудничества и консультаций по сохраняющимся нерешенным вопросам и согласованного и всеобъемлющего решения новых проблем.

2. В центре плана работы, принятого в 2001 году на основе рекомендаций руководящей группы, сделанных на ее пятом совещании, находятся четыре тематических вопроса: а) группы, вызывающие озабоченность; б) регулирование миграции и укрепление пограничных режимов с уделением надлежащего внимания вопросам предоставления убежища и защиты прав человека соответствующих отдельных лиц; в) сохранение достижений и поддержание мероприятий сектора неправительственных организаций и гражданского общества; и д) соблюдение законодательства и устранение пробелов в его применении. Однако ввиду наличия естественных синергических и других связей между работой над вопросами (а) — группы, вызывающие озабоченность, и (д) — законодательства, а также вопросами (б) — регулирование миграции и (д) — законодательство и УВКБ, и МОМ пришли к выводу, что объединение вопросов (а) и (д) и вопросов (б) и (д) было бы более эффективным, синергическим и практическим методом использования ресурсов и соответственно объединили работу над соответствующими тематическими вопросами. Точно так же Совет Европы осуществлял ряд мероприятий, которые являются общими для тематических вопросов (б) и (д), а также (с) и (д).

3. Что касается законодательства в сфере предоставления убежища и его применения, то здесь практически во всех странах Восточной Европы и Цен-

тральной Азии были достигнуты конкретные и поддающиеся измерению успехи на пути принятия законодательной основы, в значительной степени согласующейся с международным правом и нормами. Законодательство в области предоставления убежища во многих странах уже разработано, и в рамках промульгированных недавно законов о гражданстве предпринимаются соответствующие усилия для недопущения и сокращения числа случаев безгражданства (особенно Советом Европы и УВКБ). Однако серьезное беспокойство вызывает тенденция к регрессивному изменению законодательства, касающегося беженцев, иммиграции и гражданства, в целях борьбы с нелегальной миграцией или решения вопросов национальной безопасности. Что касается применения законодательства, то по-прежнему отмечалось его неполное соблюдение, а в некоторых случаях и отход от международных стандартов.

4. Значительный прогресс достигнут в упрочении потенциала правительств в деле регулирования миграции. В то же время негативные или частные административные реформы порой не укрепляют, а, наоборот, ослабляют этот потенциал. Не является исключением и сектор миграции. Кроме того, неорганизованная миграция, контрабанда и незаконная торговля и, в частности, нерегулируемый транзит в западные страны по-прежнему усугубляют проблемы, связанные с регулированием миграции, в Восточной Европе и Центральной Азии на всех уровнях: на уровне политики, законодательства, процедур и осуществления. Исследование и изучение потоков миграции и незаконной торговли людьми помогли лучше понять ситуацию и получить более четкое представление о дополнительных мерах, которые необходимо принять для решения различных проблем. Межправительственные усилия, предпринятые под эгидой Совета Европы, привели к разработке европейской конвенции, цель которой заключается в том, чтобы дополнить документы Организации Объединенных Наций, касающиеся контрабанды и незаконной торговли людьми. Многие страны приняли свои законы в области миграции или внесли в них необходимые изменения и, как отмечалось выше, создали системы предоставления убежища для удовлетворения потребностей в защите, однако многое еще предстоит сделать, особенно в том, что касается законодательства по борьбе с незаконной торговлей людьми, устранения расхождений между различными законами и практического осуществления. Кроме того, существует опасность, что проблемы обеспечения безопасности, особенно после событий 11 сентября 2001 года, могут подорвать или даже обернуть вспять прогресс, достигнутый в некоторых областях.

5. Что касается сохранения достижений и поддержания мероприятий неправительственных организаций и гражданского общества, то после публикации Советом Европы в 2002 году основных принципов в отношении статуса неправительственных организаций в Европе появился надежный свод базовых правовых принципов, которые могут служить основой для согласованного развития и обеспечения правового статуса неправительственных организаций. Достигнут определенный прогресс в решении первоочередных задач, связанных с устойчивым развитием таких организаций, укреплением их потенциала в деле защиты, участием бенефициаров и их отношениями со средствами массовой информации, с помощью региональной учебной программы. Сюда входит разработка программ по развитию навыков мобилизации средств (включая мобилизацию средств в корпоративном и частном секторах), навыков в области средств массовой информации и общественной информации, основанным на

широком участии методам оказания помощи и защиты бенефициарам и подготовке в области защиты. Для того чтобы выявить достижения, были проведены анализы сотрудничества между Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и неправительственными организациями в Армении, Азербайджане, Беларуси, Кыргызстане, Республике Молдова, Грузии, Украине, Узбекистане, Таджикистане и Российской Федерации, однако определенные трудности еще сохраняются. В рамках рабочих групп было осуществлено множество субрегиональных и страновых мероприятий неправительственных организаций по основным тематическим вопросам плана работы. Был достигнут прогресс в укреплении потенциала неправительственных организаций в сфере миграции с помощью осуществляемой на Кавказе программы МОМ по развитию сектора миграции и работы, проводимой в Центральной Азии. Кроме того, МОМ активно работала с неправительственными организациями в деле предотвращения торговли людьми, особенно женщинами и детьми, в целях защиты жертв торговли и проведения исследований. В некоторых странах, как, например, на Украине, национальными неправительственными организациями созданы сети по борьбе с незаконной торговлей людьми.

## **II. Обзор достигнутого прогресса и будущих планов**

6. После того как было отложено совещание, первоначально запланированное на октябрь 2002 года, в начале 2004 года возобновилась подготовка обзорного совещания высокого уровня всех заинтересованных государств, международных учреждений и неправительственных организаций по анализу достижений и сохраняющихся пробелов и проблем в том, что касается разработки систем предоставления убежища, регулирования миграции и вопросов перемещения. УВКБ организовало в Женеве несколько подготовительных совещаний со всеми заинтересованными сторонами.

7. Обзорное совещание высокого уровня, созванное в рамках процесса последующей деятельности по итогам Женевской конференции 1996 года прошло в Минске 26–28 мая 2004 года. Оно было совместно организовано ведущими учреждениями — УВКБ, МОМ, ОБСЕ и Советом Европы. В его организации приняла участие Европейская комиссия, а провело его правительство Беларуси. Среди участников были делегации стран — членов СНГ (за исключением Узбекистана) и соседних и заинтересованных стран и представители Европейской комиссии, международных организаций и неправительственные организации.

8. Тема этого совещания — «Беженцы, миграция и защита» — была взята из рекомендаций руководящей группы, сделанных в июле 2000 года в отношении будущей деятельности, а обсуждение было посвящено вопросам предоставления убежища и их решению, регулированию миграции и безопасности человека и недобровольному переселению.

9. Совещание открылось выступлениями заместителя премьер-министра Беларуси, Генерального директора МОМ и старших должностных лиц ведущих учреждений. На пленарных заседаниях председательствовали совместно УВКБ и МОМ. В ходе первого заседания, на котором был проведен обзор последних событий и достигнутого прогресса, представители стран — членов СНГ сдела-

ли краткие заявления на основе письменных материалов, представленных организаторам до начала совещания. Координаторы рабочих групп неправительственных организаций из стран СНГ, как и ведущие учреждения, представили краткие доклады об итогах выполнения тематического плана работы. На втором заседании были созданы три рабочие группы для проведения тематического диалога. В первой рабочей группе, в которой председательствовали совместно УВКБ и Российская Федерация, были рассмотрены вопросы, касающиеся предоставления убежища и возможных решений; во второй рабочей группе, в которой председательствовали совместно МОМ и Кыргызстан, основное внимание было уделено регулированию миграции; и в третьей рабочей группе, в которой председательствовали совместно Совет Европы и ОБСЕ, были рассмотрены вопросы безопасности человека и недобровольного переселения. На последнем пленарном заседании была предоставлена возможность обсудить изменяющиеся стратегии и подходы, а также будущие направления деятельности в связи с принятием на местном уровне ответственности за оставшиеся меры, сферой охвата партнерских связей, взаимодействием с другими региональными процессами и предполагаемыми первоочередными задачами.

10. Обзорное совещание высокого уровня преследовало цель дать участникам возможность оценить прогресс в достижении целей, поставленных на Женевской конференции 1996 года, и выявить сохраняющиеся пробелы и потребности. Форум также дал возможность обсудить стратегии и первоочередные задачи для дальнейшей деятельности и пути укрепления сотрудничества между государствами СНГ и партнерами из международных организаций, стран-доноров и неправительственных организаций в духе международной солидарности и совместного несения бремени. Мнения участников по этим вопросам были кратко изложены в выводах Председателя, которые основывались на страновых докладах, полученных от государств СНГ, и состоявшихся прениях. Выводы были обсуждены и приняты.

11. Участники обзорного совещания высокого уровня а) признали, что процесс, которому положила начало Женевская конференция 1996 года, привел к существенным достижениям в регионе СНГ, б) вновь подтвердили, что текущий процесс завершится в 2005 году, и с) договорились строить работу на заложенной основе и работать над созданием базы для сотрудничества, включая проведение рабочих консультаций по важным вопросам. Признавая происходящие в регионе перемены как в плане динамики, так и в плане изменяющихся национальных приоритетов и возможностей, связанных с проблемами беженцев, перемещенных лиц, вопросами миграции и предоставления убежища, и отметив новые или сохраняющиеся проблемы в этих областях, правительства государств-участников призвали международные учреждения и впредь содействовать и оказывать поддержку сотрудничеству между государствами-участниками в осуществлении связанных с этим вопросами инициатив.

12. Участвовавшие государства СНГ признали важность включения приоритетных задач в области развития в процесс определения и выполнения решений проблемы перемещения населения и принятия в этой связи превентивных мер, а также в этом контексте ту роль, которую играют Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и другие заинтересованные стороны в деле поддержки и осуществления таких ответных мер.

13. Участвовавшие государства СНГ призвали гражданское общество и неправительственные организации и дальше вносить вклад в осуществление принципов и мероприятий, определенных в ходе этого процесса, и признали необходимость дальнейшей поддержки деятельности рабочих групп неправительственных организаций из стран СНГ в этих областях.

14. Участвовавшие государства СНГ в полной мере признали и высоко оценили важный вклад доноров и призвали их продолжать содействовать осуществлению принципов и первоочередных задач, выявленных в ходе обзорного совещания высокого уровня. Соседи, наблюдатели и друзья приветствовали усилия и достижения государств-участников и ведущих учреждений в рамках этого процесса и призвали к дальнейшему сотрудничеству.

15. Участвовавшие в совещании государства вновь подтвердили необходимость поддержания должного баланса между вопросами гражданских свобод и вопросами государственной безопасности при решении задач, согласованных на обзорном совещании высокого уровня.

16. Что касается вопросов беженцев и предоставления убежища, то участвовавшие государства приветствовали тот факт, что все страны региона, за исключением одной, ратифицировали Конвенцию о статусе беженцев 1951 года и/или Протокол к ней 1967 года и что в ряде государств приняты конкретные законодательные и административные меры, гарантирующие личную безопасность и права тех, кто нуждается в международной защите. Государства-участники призвали оставшееся государство присоединиться к Конвенции 1951 года и/или к Протоколу к ней 1967 года. Государства-участники также призвали все государства региона принять серьезные национальные меры на основе высоких норм международной защиты.

17. Участвовавшие государства СНГ признали, что остаются важные нерешенные вопросы в том, что касается внедрения справедливой и эффективной системы предоставления убежища, предусматривающей доступ на территорию, наличие надлежащих средств для приема, осуществления процесса определения статуса беженцев и создания возможностей для интеграции тех, кто нуждается в международной защите. Участвовавшие государства СНГ, признавая особый мандат УВКБ в деле защиты и в правовой области, призвали Управление и дальше оказывать поддержку и содействие инициативам, направленным на решение этих сохраняющихся проблем.

18. В частности, участвовавшие государства СНГ предложили УВКБ продолжать оказывать техническую помощь в создании потенциала у соответствующих административных органов и национальных судебных систем и осуществлять подготовку пограничников и сотрудников правоохранительных органов в деле организации надлежащей системы предоставления убежища. В этой связи они признали важность получения информации о ситуации в родных местах лиц, ищущих убежище, и призвали УВКБ способствовать обмену такой информацией.

19. Участвовавшие государства СНГ подчеркнули необходимость и важность получения надежных и полных данных о лицах, ищущих убежище, беженцах, мигрантах и перемещенных лицах и договорились укреплять сотрудничество между заинтересованными сторонами и с международными учреждениями в связи с регистрацией и документированием таких групп. Государствам и меж-

дународным учреждениям было предложено делиться с участвовавшими государствами СНГ своим опытом в этой области.

20. Участвовавшие государства СНГ признали важность обеспечения беженцев, в том числе детей, надлежащими документами. Вновь подтвердив принципы, закрепленные в Конвенции о статусе беженцев 1951 года и в Конвенции о правах ребенка, государства СНГ призвали принять конкретные законодательные и административные меры в соответствии с этими документами.

21. Участвовавшие государства СНГ признали, что правительства стран должны использовать, а УВКБ и другие соответствующие организации — поддерживать реальные возможности для местной интеграции беженцев. Они признали, что для создания благоприятных условий для интеграции признанных беженцев необходимо пропагандировать более позитивное и уважительное отношение к беженцам и организовывать программы информирования общественности в целях недопущения проявлений ксенофобии, дискриминации и нетерпимости. Во многих странах возможности для интеграции беженцев по-прежнему весьма зыбки и неопределенны, и нередко ситуацию усугубляют высокий уровень безработицы в стране и ограниченные возможности для интеграции. Для того чтобы государства-участники могли расширять соответствующие возможности для интеграции, таким международным субъектам, как УВКБ, ПРООН и другие учреждения, занимающиеся вопросами развития, и международные финансовые учреждения, было предложено поддерживать укрепление инициатив в этой области.

22. Участвовавшие государства СНГ признали, что по мере необходимости государствам следует рассматривать вопрос о предоставлении гуманитарного статуса отдельным лицам и группам, которые оказались перемещенными за пределы своих стран в результате конфликта и которые не отвечают критериям для признания их в качестве беженцев в соответствии с Конвенцией 1951 года, но которые, тем не менее, нуждаются в международной защите, с тем чтобы легализовать их убежище на гуманитарных основаниях и обеспечить им эффективную защиту.

23. Государства-участники приветствовали важный вклад гражданского общества и неправительственных организаций в рамках этого процесса и выразили пожелание и впредь укреплять сотрудничество в разработке и осуществлении ответных мер, принимаемых в связи с проблемами в деле предоставления убежища.

24. Что касается вопросов миграции, то участвовавшие государства СНГ вновь подтвердили, что они признают основополагающий принцип свободы передвижения; признали значительный прогресс, достигнутый с 1996 года — с проведением промежуточного обзора в 2000 году — на национальном, региональном и международном уровнях в решении вопросов миграции; и признали, что миграция в силу своего характера является динамичным явлением, которое требует постоянной разработки и адаптации законодательства, политики и процедур, отвечающих международным принципам и практике, включая регулирование миграции в поисках работы.

25. Участвовавшие государства СНГ подтвердили свою готовность укреплять учреждения и активно осуществлять действующее законодательство на основе позитивной практики и тщательной и комплексной оценки миграции. Они при-

звали государства-участники, которые еще не сделали этого, подписать и ратифицировать Конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху.

26. Участвовавшие государства СНГ признали преимущества, связанные с разработкой и согласованием национальных и региональных механизмов сбора и анализа статистических данных по миграции, и положительно рассмотрели вопрос о создании или совершенствовании регулируемых каналов миграции для целей трудоустройства и организации индивидуальной трудовой деятельности между странами региона, по мере необходимости, со странами за пределами региона.

27. Участвовавшие государства СНГ признали необходимость уделения большего внимания обращению с мигрантами и обеспечению защиты их прав в соответствии с международными нормами и национальным законодательством. Они подтвердили, что будут стремиться расширять возможности в деле обеспечения минимальных стандартов достоинства и безопасности при принятии и задержании неорганизованных мигрантов и готовы содействовать добровольному возвращению таких мигрантов и их эффективной реинтеграции, включая профессиональную подготовку, что облегчит их возвращение на местные рынки рабочей силы.

28. Участвовавшие государства СНГ согласились с тем, что возникают определенные выгоды в связи с усилением пограничного контроля как в плане обеспечения национальной безопасности, так и свободы передвижения людей, обязались бороться с незаконной торговлей людьми и настоятельно призвали страны происхождения и страны назначения осуществлять это с помощью предупреждения, криминализации, судебного преследования и международного сотрудничества и оказывать защиту и всестороннюю помощь жертвам незаконной торговли; призвали государства-участники поддерживать работу Совета Европы по разработке конвенции о борьбе с торговлей людьми, в значительной степени посвященной защите жертв и открытой для присоединения неевропейских государств; и согласились сдерживать неорганизованную миграцию и контрабанду мигрантов путем распространения информации и расширения сотрудничества между пограничными, миграционными и полицейскими органами и между соседними странами в соответствии с их обязанностью защищать права лиц, ищущих убежища, беженцев и мигрантов.

29. Участвовавшие государства СНГ признали необходимость принятия мер для содействия интеграции законных мигрантов и недопущения проявлений ксенофобии и дискриминации и подтвердили, что они будут стремиться обеспечить доступ к получению надлежащих проездных документов, расширять возможности для выдачи надежных проездных документов и виз, согласовывать требования в отношении проездных документов в рамках региона и выявлять фальшивые документы в интересах обеспечения национальной и международной безопасности.

30. Участвовавшие государства СНГ признали важность денежных переводов трудящихся-мигрантов и финансовых и квалифицированных людских ресурсов общин, находящихся за границей, для их родных стран в интересах обеспечения социально-экономического развития.

31. Участвовавшие государства СНГ выразили неправомерному сектору свою признательность за его вклад и отметили необходимость его дальнейшего укрепления, с тем чтобы он мог участвовать в формировании политики в области миграции и оказывать мигрантам и лицам, пострадавшим от торговли людьми, необходимую помощь и обеспечивать им защиту.

32. Участвовавшие государства СНГ признали важное значение диалога и сотрудничества по вопросам миграции в существующих и формирующихся двусторонних, региональных и международных рамках, и взяли на себя обязательство поддерживать и укреплять эту деятельность. Они предложили МОМ и другим соответствующим учреждениям, опираясь на результаты, достигнутые к настоящему времени, продолжать и расширять техническое сотрудничество, создание потенциала и оказание помощи, поскольку это необходимо для укрепления систем регулирования миграции на национальном, региональном и международном уровнях и для комплексного решения всего спектра изменяющихся проблем миграции.

33. Что касается недопущения и сокращения безгражданства и защиты лиц, не имеющих гражданства, то участвовавшие государства СНГ обязались принять новые или пересмотреть существующие законы, касающиеся гражданства и направленные на недопущение и сокращение безгражданства, обусловленного правопреемством государств, и создать механизмы, позволяющие лицам устанавливать свое гражданство; они также обязались осуществлять эту деятельность в соответствии с положениями Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года и, где это уместно, Европейской конвенции о гражданстве 1997 года.

34. Участвовавшие государства СНГ признали полезность двусторонних или многосторонних механизмов, облегчающих отказ от гражданства и его получение в государствах, в которых не предусмотрено двойное гражданство, и приветствовали техническую помощь, которую оказывают в этой области международные организации, такие, как УВКБ, Совет Европы и ОБСЕ. Участвовавшие государства СНГ подтвердили, что они рассмотрят вопрос о присоединении к Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года и, где это уместно, к Европейской конвенции о гражданстве 1997 года.

35. Участвовавшие государства СНГ признали, что, несмотря на предпринимаемые участвующими государствами усилия по обеспечению осуществления права на гражданство для всех лиц, проживающих на их территории, по-прежнему имеют место случаи безгражданства, которые могут быть устранены посредством применения соответствующего правового режима в отношении лиц, признанных апатридами, в частности в соответствии с определением апатрида, которое содержится в Конвенции о статусе апатридов 1954 года. В связи с этим участвующие государства рассматривают вопрос о присоединении к этой Конвенции и приветствуют техническую консультативную помощь, которую будет оказывать УВКБ в вопросах присоединения к этой Конвенции и ее практического осуществления.

36. В отношении ранее депортированных народов участвовавшие государства СНГ подчеркнули необходимость ускорения темпов деятельности, направленной на всеобъемлющее и долгосрочное урегулирование проблем, с которыми по-прежнему сталкиваются эти оставшиеся уязвимые группы. Такое урегулирование должно основываться на защите страной проживания их прав человека, включая право на личную безопасность; ликвидации безгражданства и

своевременном устранении причин, препятствующих получению гражданства теми, кто уже имеет на это право; содействию возвращению/репатриации в страну происхождения или интеграции в стране проживания на основе добровольного выбора; содействию переселению в третьи страны при обеспечении уважения прав лиц, которые остаются в стране проживания; и на оказании поддержки интеграции на основе равноправия, уважения человеческого достоинства и недискриминации.

37. В отношении безопасности человека и недобровольного переселения участвовавшие государства СНГ вновь подтвердили свою приверженность соблюдению международных норм в области прав человека и норм международного гуманитарного права при осуществлении мер в связи с ситуациями, в которых отмечается повышенная угроза безопасности.

38. Участвовавшие государства СНГ выразили обеспокоенность в отношении обеспечения безопасности и уважения достоинства перемещенных лиц, особенно тех, которые находятся в этом положении уже на протяжении длительного времени. Они подчеркнули необходимость активизации усилий, направленных на поиск решений проблемы этих людей.

39. Участвовавшие государства СНГ признали необходимость долгосрочной стабильности для обеспечения безопасности человека и вновь подтвердили важное значение Руководящих принципов по вопросу о перемещенных внутри страны лицах (E/CN.4/1998/53/Add.2). Они призвали международное сообщество укреплять свои усилия, направленные на оказание содействия мирному урегулированию конфликтов на основе международного права и в соответствии с принципами солидарности и распределения бремени. Участвовавшие государства СНГ подчеркнули важное значение поддержки и содействия со стороны международного сообщества поиску решений тех проблем, с которыми сталкиваются государства этого региона.

40. Участвовавшие государства СНГ признали необходимость активного взаимодействия правительств, международных учреждений и неправительственных организаций в деятельности, связанной с преодолением кризисных ситуаций и предотвращением кризисов. Они подчеркнули важное значение принятия соответствующих мер, направленных на устранение коренных причин перемещения населения, включая недобровольные переселения. При осуществлении таких мер необходимо, в частности, полностью соблюдать международные нормы в области прав человека.

41. Участвовавшие государства СНГ признали, что важным условием устранения коренных причин конфликтов, насилия и отсутствия стабильности является обеспечение равного доступа всех категорий населения к экономическим возможностям. Одной из важнейших задач данного региона по-прежнему является осуществление мероприятий, направленных на предотвращение кризисов и вынужденной миграции, а также адекватное реагирование на новые угрозы. Участвовавшие государства признали роль гражданского общества в предотвращении, смягчении и урегулировании конфликтов, а также в искоренении ксенофобии и дискриминации.

42. На пятом совещании Руководящей группы в июле 2000 года было решено продолжать осуществление последующей деятельности в рамках этого процесса в течение еще одного пятилетнего периода, а на Обзорном совещании высо-

кого уровня, состоявшемся в мае 2004 года, этот план был подтвержден. В первой половине 2005 года, выступая от имени ведущих учреждений, УВКБ провело со странами СНГ и «Друзьями этого процесса» ряд консультаций, после чего было решено провести 10 октября 2005 года в Женеве заключительное совещание этого процесса. Было также решено, что в качестве основы для заключительного заявления этого совещания следует использовать выводы, подготовленные Председателем Обзорного совещания высокого уровня. Эти выводы отражают принципы, которыми руководствовались участники Женевской конференции 1996 года, и изменения, которые произошли с 1996 года; в них отмечаются сохраняющиеся недостатки и проблемы и определяются важные показатели достижений и оставшиеся приоритеты.

43. Заключительному совещанию предшествовали дальнейшие консультации заинтересованных сторон относительно формата заседаний и относительно того, что может последовать за формальным завершением нынешнего процесса. Участники этих консультаций подтвердили желательность замены этого процесса новым созданным самими государствами механизмом, обеспечивающим гибкую основу, ориентированную на конкретные действия, для организованного диалога и согласованного сотрудничества по широкому кругу вопросов, связанных с вынужденной миграцией и защитой. В качестве рабочего названия этого механизма было решено использовать следующее: «Рамки сотрудничества между странами Европы и Азии по вопросам, касающимся миграции, убежища и переселения». В последние несколько месяцев УВКБ и другие ведущие учреждения продолжали обсуждение возможных вариантов функционирования, источников финансирования и уровня поддержки такого механизма, а также диапазона его действия и путей обеспечения его взаимодополняемости с другими процессами и диалогами по вопросам миграции в более широких рамках региона СНГ.

44. После подготовки предшествующего доклада Генерального секретаря по этому вопросу представители УВКБ и МОМ принимали участие в совещаниях других форумов, на которых рассматривались вопросы миграции в регионе СНГ, в целях оказания содействия сотрудничеству и обеспечению взаимодополняемости и недопущения дублирования усилий. УВКБ стремилось также добиться того, чтобы в системах регулирования миграции и пограничного контроля были предусмотрены механизмы защиты беженцев и лиц, ищущих убежища. В результате и участники Иссyk-Кульского диалога, который в основном касается стран Южного Кавказа и Центральной Азии и их соседей и деятельность которого приостановлена с января 2004 года, и участники Будапештского процесса, деятельность которого с 2003 года направлена на регион СНГ, признали целесообразность более тесного сотрудничества с процессом, начало которому было положено на Женевской конференции 1996 года, и связанным с ним субрегиональным Процессом Сёдерчёпинга.

45. Межправительственный форум, известный под названием Будапештский процесс, осуществляется с начала 90-х годов и направлен на борьбу с неорганизованной миграцией и на создание устойчивых систем упорядоченной миграции в более широких пределах европейского региона. Первоначально усилия в рамках этого процесса были направлены на обеспечение соответствия систем регулирования миграции и пограничного контроля стран Центральной Европы тем стандартам, которые применяются в западной части этого континента. Однако, поскольку эту роль постепенно взял на себя Европейский союз,

Будапештский процесс сосредоточил свои усилия на странах Восточной Европы, а в последнее время перенес свой акцент на деятельность в регионе СНГ. На министерской конференции, состоявшейся на острове Родос, Греция, в 2003 году, на которой УВКБ представило свои материалы, был одобрен подход к решению проблемы связи между миграцией и убежищем, основывающийся на обеспечении гарантий и беженцам, и лицам, ищущим убежища, и на уменьшении числа случаев злоупотребления процедурами предоставления убежища. Для этой цели была создана Рабочая группа по бесконтрольному перемещению населения и убежищу. Функции секретариата Будапештского процесса выполняет Международный центр по разработке политики в области миграции — межправительственная организация, созданная в 1993 году по инициативе правительств Австрии и Швейцарии.

46. В соответствии с рекомендациями, вынесенными на министерской конференции, состоявшейся на острове Родос в 2004 году, Международный центр приступил к осуществлению проекта под названием «Переориентация Будапештского процесса на регион СНГ», который финансировался на совместной основе с Европейской комиссией. В рамках этого проекта предусматривались следующие мероприятия: организация поездок в 12 стран — членов СНГ в целях изучения ситуации и подготовки докладов о положении дел в области миграции, включая информацию об их системах предоставления убежища; проведение трех субрегиональных совещаний для обсуждения проблем в области миграции и стратегий их решения, которые состоялись в октябре 1994 года в Санкт-Петербурге, в апреле 2005 года в Тбилиси и в мае 2005 года в Алматы; и проведение в Вене в июне 2005 года заключительного совещания в рамках консультаций Будапештского процесса для рассмотрения выводов, сделанных по результатам осуществления Проекта СНГ, а также механизмов осуществления межправительственного диалога, посвященного региону СНГ, и проектов создания потенциала в этом регионе в соответствии с упомянутыми рекомендациями.

47. УВКБ и МОМ были представлены на тринадцатом совещании старших должностных лиц Будапештской группы, которое проводилось в Вене 29 и 30 июня 2005 года в связи с консультациями по вопросу о переориентации Будапештского процесса на регион СНГ. Это совещание было организовано Международным центром по разработке политики в области эмиграции при поддержке правительства Австрии.

48. Представитель ОБСЕ, одного из ведущих учреждений, участвующих в процессе, который был начат после Женевской конференции 1996 года, подтвердил, что Словения, выступающая в качестве Председателя, определила миграцию и интеграцию в качестве одной из важнейших областей деятельности этой Организации. В мае 2005 года в Праге состоялся Экономический форум ОБСЕ, которому предшествовало проведение трех подготовительных семинаров, включая Алматинский, посвященный вопросам миграции. ОБСЕ занималась подготовкой справочника по эффективной практике, предназначенного для членов директивных органов, занимающихся вопросами миграции, и рассматривала вопрос о проведении регионального практического семинара по вопросам миграции для всего региона СНГ или для стран Центральной Азии.

49. В выводах, сделанных на совещании старших должностных лиц, было отмечено, что участвовавшие страны и международные организации подчерк-

нули сложный характер миграции в регионе СНГ, включая и недобровольное переселение, и отметили различные усилия, предпринимаемые на других соответствующих форумах и в других международных рамках в целях решения проблем миграции. В частности, Женевская конференция 1996 года и последующий процесс были упомянуты в качестве мероприятий, которые позволили добиться существенных результатов в этой области, на основании которых следует продолжать эту деятельность. Участники признали целесообразность улучшения координации, обмена планами работы и информацией и поддержания и расширения контактов между региональными процессами, в частности Балтийским процессом и Процессом Сёдерчёпинга, а также мероприятий-преемников процесса, начало которому было положено Женевской конференцией 1996 года.

50. Процесс Сёдерчёпинга, возникший в качестве дополнительного субрегионального результата деятельности, осуществлявшейся по итогам Женевской конференции 1996 года, зарекомендовал себя в качестве эффективной основы для содействия более тесному сотрудничеству в вопросах, касающихся миграции и убежища, между странами, расположенными вдоль новой восточной границы Европейского союза. В настоящее время в этом процессе участвуют 10 стран, объединенных в три географические группы. Секретариат Процесса Сёдерчёпинга, который также известен под названием «Процесс трансграничного сотрудничества», был создан в марте 2003 года в отделении УВКБ в Киеве для выполнения координационных функций. Деятельность этого секретариата финансируется Европейским союзом при материально-технической поддержке со стороны УВКБ.

51. После проведения в Киеве в июле 2003 года совещания северной группы стран — членов СНГ УВКБ вместе со Шведским советом по вопросам миграции и МОМ провели в Кишиневе в сентябре 2003 года совещание южной и центральной групп стран в целях обсуждения последствий расширения Европейского союза и рассмотрения проблем в области регулирования миграции и предоставления убежища, с которыми сталкиваются страны, входящие в южную и центральную группы.

52. Секретариат Процесса Сёдерчёпинга организовал для представителей соответствующих национальных государственных органов и неправительственных организаций ряд совещаний «за круглым столом», которые были проведены в Украине в июне 2003 года, Республике Молдова в сентябре 2003 года и в Беларуси в сентябре 2003 года. Эти мероприятия проводились с целью ознакомления их участников с деятельностью, осуществляемой в рамках упомянутого процесса, а также с целью получения от представителей правительств и неправительственных организаций информации о недостатках их механизмов обеспечения защиты и осуществления административных функций.

53. В октябре 2003 года УВКБ вместе со Шведским советом по вопросам миграции и МОМ провели в Сёдерчёпинге, Швеция, обзорное совещание старшего должностного уровня. Совещание проводилось с целью определения приоритетов и мероприятий для дальнейшего осуществления этого процесса и рассмотрения возможностей в плане финансирования дальнейшей деятельности. По итогам обсуждений участниками был одобрен ряд рекомендаций, побуждающих страны — участники этого процесса и партнерские организации к поиску новых методов сотрудничества (например, посредством создания спе-

циальных или целевых рабочих групп или центров по установлению трансграничных контактов и рассмотрения возможностей создания механизмов двустороннего партнерства между странами).

54. 26 мая 2004 года Европейская комиссия и Шведский совет по вопросам миграции подписали контракт о продолжении Процесса Сёдерчёпинга и деятельности его секретариата в период с 1 мая 2004 года по 31 октября 2005 года. Целью этого проекта является налаживание сотрудничества по вопросам миграции и пограничного контроля между странами, расположенными в западной части региона СНГ, и их соседями — новыми государствами — членами Европейского союза и странами-кандидатами, с тем чтобы сделать западную часть региона СНГ менее привлекательной для транзитной миграции и укрепить потенциал государства, необходимый для обеспечения безопасного убежища. Более конкретно, этот проект направлен на содействие развитию сотрудничества между такими странами, как Беларусь, Республика Молдова и Украина, и их соседями — Эстонией, Венгрией, Латвией, Литвой, Польшей, Румынией и Словакией — посредством: налаживания открытого организованного диалога в целях создания региональной сети взаимодействия по вопросам регулирования миграции и предоставления убежища; оказания поддержки укреплению потенциала правительств в области сокращения масштабов неконтролируемой миграции; борьбы с неконтролируемой миграцией и торговлей людьми и содействия обеспечению более эффективного пограничного контроля; определения подходов по отношению к лицам, ищущим убежища, и мигрантам, не имеющим документов, обеспечивая при этом соблюдение прав мигрантов; и оказания содействия передаче опыта, приобретенного новыми государствами — членами Европейского союза и странами-кандидатами в деле приведения их национальных законодательств в соответствие с положениями нормативных документов Европейского союза, касающихся убежища и миграции.

55. Осуществление данного проекта, как ожидается, будет способствовать повышению эффективности регулирования в вопросах, касающихся убежища, миграции и пограничного контроля в странах-бенефициарах; более строгому соблюдению прав мигрантов и обеспечению информированности относительно международного права беженцев и норм в области прав человека; увеличению объема информации о законодательстве соседних стран по вопросам, касающимся беженцев и миграции, и соответствующих административных структурах; более четкому осознанию и взаимному пониманию реальности новых границ; и более эффективному сотрудничеству между странами и организациями, участвующими в Процессе Сёдерчёпинга.

56. 9 и 10 сентября 2004 года в Минске в рамках последующих мероприятий по итогам ежегодного обзорного совещания старшего должностного уровня было проведено совещание стран Северной группы. Оно положило начало новому раунду совещаний географических групп стран СНГ, участвующих в Процессе Сёдерчёпинга, в двухгодичном периоде 2004–2005 годов и предоставило его участникам возможность обменяться обновленной информацией о самых последних событиях, происходящих в участвующих странах и в Европейском союзе в области предоставления убежища, миграции и пограничного контроля, а также рассмотреть пути обмена опытом, приобретенным новыми странами — членами Европейского союза в процессе присоединения к нему, с Украиной, Беларусью и Республикой Молдова.

57. После совещания стран Северной группы 28 и 29 октября 2004 года в Будапеште состоялось совещание стран Южной и Центральной групп. В этом совещании участвовали должностные лица, занимающиеся вопросами убежища, миграции и пограничного контроля, представители неправительственных организаций из Венгрии, Республики Молдова, Румынии, Словакии и Украины, а также представители Европейской комиссии, МОМ, Шведского совета по вопросам миграции и УВКБ, которые проанализировали последствия установления новой восточной границы Европейского союза.

58. На обоих совещаниях затрагивались вопросы, представляющие интерес для всех участвующих стран, включая: необходимость обмена информацией по различным темам, представляющим общий интерес; сбор и распространение информации о передовой практике, где секретариат мог бы сыграть свою полезную роль; взаимные ознакомительные поездки, которые укрепляют сотрудничество между странами, однако их организации препятствует отсутствие финансовых средств. Помимо этого, на совещаниях были также отмечены такие проблемы, как ограниченный доступ неправительственных организаций к мигрантам и лицам, ищущим убежища, в ряде стран региона, а также отсутствие сети взаимодействия для неправительственных организаций в данном субрегионе и отсутствие необходимых знаний и финансовых средств для добровольного возвращения мигрантов. С учетом потребностей и проблем, отмеченных участвующими странами на этих совещаниях, секретариат подготовил ряд предложений и рекомендаций для последующей деятельности в целях решения этих проблем на субрегиональном и двустороннем уровнях.

59. 7 и 8 февраля 2005 года в Киеве состоялся первый тематический семинар-практикум, посвященный порядку приема и содержания мигрантов. На этом семинаре должностные лица из государственных учреждений и представители неправительственных организаций из 10 стран, участвующих в Процессе Сёдерчёпинга, прошли практическую подготовку по вопросам, касающимся приема и содержания беженцев и нелегальных мигрантов.

60. Еще одно обзорное совещание старшего должностного уровня было проведено 12 и 13 мая 2005 года в Сёдерчёпинге, Швеция. В этом совещании министерского уровня принимали участие должностные лица из органов и учреждений, занимающихся вопросами миграции, предоставления убежища и пограничного контроля, из Беларуси, Венгрии, Латвии, Литвы, Польши, Республики Молдова, Румынии, Словакии, Украины и Эстонии, а также представители УВКБ, МОМ, Шведского совета по вопросам миграции и Европейской комиссии. Участники совещания выделили обмен опытом в качестве одного из самых приоритетных направлений деятельности и обязались делиться в рамках этого процесса своими знаниями и опытом. На совещании было предложено, чтобы все участвующие страны предоставили секретариату всю соответствующую информацию относительно двусторонних контактов, установленных в рамках этого процесса. Участники приветствовали переход к более тематическому подходу в плане осуществления мероприятий и подтвердили необходимость разработки общих стратегий сотрудничества по более конкретной проблематике и по конкретным вопросам.

61. Секретариатом был подготовлен документ под названием «Дорожная карта Процесса Сёдерчёпинга», в котором были перечислены все проблемы и потребности, отмеченные соответствующими государственными учреждениями и

неправительственными организациями, участвовавшими в этом процессе в течение двухгодичного периода 2003–2004 годов. Этот документ был направлен на разработку предлагаемого плана действий, учитывающего задачи, сформулированные для Восточноевропейского региона в таблице географических и тематических приоритетов программы AENEAS Европейской комиссии на 2004 год, которая предусматривает оказание поддержки региональным инициативам по развитию диалога и сотрудничества между странами региона и странами Европейского союза и соответствующими странами транзита. «Дорожная карта» была в первую очередь направлена на определение путей решения проблем трансграничного регулирования миграции и проблем убежища в рамках данного региона, а также путей дальнейшего укрепления национальных систем регулирования миграции и предоставления убежища в странах, расположенных в западной части региона СНГ.

62. В целом Процесс Сёрдчёрпинга помог органам, занимающимся вопросами убежища, миграции и пограничного контроля, и неправительственным организациям использовать их собственный уникальный опыт и знания в вопросах, касающихся убежища, миграции и пограничного контроля, и поделиться этим опытом с другими странами. Ряд стран, особенно три главные страны-бенефициара, использовали обсуждения в рамках этого процесса для оценки и оптимизации их двустороннего сотрудничества с соседними странами.

63. Одна из определяющих характеристик этого процесса заключается в том, что осуществляемые мероприятия принесли соответствующим странам ощутимую пользу в плане предоставления им обширной информации, ознакомления их с передовой практикой и предоставления им возможностей в плане финансирования для наращивания их потенциала в сфере регулирования миграции, предоставления убежища и пограничного контроля. Все осуществлявшиеся мероприятия охватывали какой-то конкретный аспект, выделенный странами в течение предшествующих лет, причем некоторые из них внесли свой вклад в повседневную работу органов и учреждений, занимающихся вопросами миграции, предоставления убежища и пограничного контроля. Во многих случаях способность секретариата налаживать диалог, документировать высказанные идеи и делиться этими идеями с участниками способствовала превращению этого процесса в форум для обсуждений, располагающий широкими возможностями. С учетом оценок, представленных участвующими странами в ходе совещаний и практических семинаров и на обзорном совещании старшего должностного уровня, более активное обсуждение вопросов в ходе этого процесса способствовало тому, что страны взяли на себя более существенные обязательства в плане обмена их опытом и знаниями.

### **III. Вывод**

64. После того как в своей резолюции 49/173 от 23 декабря 1994 года Генеральная Ассамблея обратилась к УВКБ с просьбой созвать региональную конференцию для рассмотрения проблем недобровольного переселения в странах СНГ, проведенная в 1996 году Женевская конференция и последующая деятельность по ее итогам обеспечили первые основные рамки для международного сотрудничества в области миграции, перемещения населения и предоставления убежища в постсоветскую эпоху.

65. В течение всех десяти лет своего существования этот процесс успешно осуществлял многие первоначальные цели этой исторической многосторонней деятельности посредством разработки стратегий и практических инструментов для более эффективного наращивания потенциала и укрепления программ; содействия внедрению международных стандартов и практики; и посредством развития сотрудничества на основе партнерств на региональном и международном уровнях. В настоящее время осуществляется второе поколение мероприятий, в которых учитывается весь спектр интересов региона Европейского союза, а также пересмотренная глобальная повестка дня по обеспечению безопасности.

66. УВКБ по-прежнему привержено продолжению партнерского сотрудничества в новых пересмотренных рамках процесса последующей деятельности по итогам Женевской конференции 1996 года, в которых учитываются потребности изменяющейся обстановки, в которой сосуществуют 12 стран — членов СНГ и которая влияет на их взаимоотношения внутри и за пределами их географических границ. Государства, участвующие в этом процессе, рекомендовали продолжать работу на основе, которая уже заложена, и сохранять рамки сотрудничества и консультаций после его формального завершения.

---