

Док. GA 2916/97  
Original: ENGLISH

КОМИТЕТ ПО КУЛЬТУРЕ, ОБРАЗОВАНИЮ И СОЦИАЛЬНЫМ ВОПРОСАМ

## **ДОКЛАД**

**ПРАВА И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ И ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ В  
ЧЕРНОМОРСКОМ РЕГИОНЕ**

Докладчик: г-н Федор АНГЕЛИ

Нет большего горя на земле,  
чем потеря родины  
Эврипид, 431 г. до н.э.

## **I. ВВЕДЕНИЕ**

1. Седьмое пленарное заседание Генеральной Ассамблеи ПАЧЭС, состоявшееся 11-13 июня 1996 г. в Баку, обратилось к Комитету по культуре, образованию и социальным вопросам с предложением провести предварительное обсуждение по проблеме прав и социальной защиты перемещенных лиц. Комитет рассмотрел этот вопрос на своем Седьмом заседании, прошедшем в Ереване 4-5 октября 1996 г. и, учитывая важность данной темы для стран-участниц ПАЧЭС, решил поставить ее в качестве главного пункта на Повестку дня следующего, Восьмого заседания в Ризе 9-10 апреля 1997 г.

2. Информация по Докладу и Рекомендации была получена от национальных делегаций Армении, Грузии, Греции, Румынии, Российской Федерации и Турции. Кроме этого, Докладчик воспользовался материалами, полученными Международным Секретариатом ПАЧЭС из Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Международной организации по миграции (МОМ), Парламентской Ассамблеи Совета Европы и Парламентской Ассамблеи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

## **II. ОБЗОР СИТУАЦИИ: ПРИЧИНЫ И ТИПЫ МИГРАЦИИ**

3. Возросшие миграционные потоки в Черноморском регионе обусловлены различными причинами - от нарушений прав человека, вооруженных конфликтов и межэтнической напряженности до ухудшения социально-экономической ситуации и состояния окружающей среды, стихийных бедствий и техногенных катастроф.

4. Передвижения людей поразительного масштаба и сложности произошли в пределах Содружества Независимых Государств: за период с 1989 года около девяти миллионов человек переместились в пределах одного государства либо между государствами СНГ. В то время как некоторые из этих передвижений, такие как передвижения беженцев и перемещенных лиц, знакомы международному сообществу, другие - уникальны, являясь результатом особых характеристик Советского Союза и его распада на пятнадцать отдельных государств.

5. Выработка определений для типов миграции всегда являлась серьезной политической и концептуальной проблемой для государств и международных организаций. Необходимо отметить, что в соответствии со Статьей 1А(2) Женевской конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев и Протоколом к ней 1967 года, к которым к настоящему времени присоединились 132 государства<sup>1</sup>, беженец - это лицо,

---

<sup>1</sup> По положению на 18 октября 1996 г

которое “в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедования, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного прожизвания, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений”. Внутренние перемещенные лица покидают места постоянного проживания по тем же причинам, что и беженцы, однако остаются в пределах страны своего гражданства.

6. Региональная конференция по рассмотрению вопросов беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах, состоявшаяся в Женеве 30-31 мая 1996 г. под эгидой Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международной организации по миграции и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, признала, что универсальное определение и широко признанные концепции существуют только для трех категорий лиц: беженцы, перемещенные внутри страны лица и незаконные мигранты. В то же время Конференция использовала пять других рабочих определений: лица, находящиеся в ситуации, сходной с ситуацией беженца; репатрианты; недобровольно переселяющиеся лица; ранее депортированные народы; экологические мигранты (Приложение 1).

7. Термин “вынужденный переселенец” не использовался в лексиконе конференции в связи с сомнениями, высказанными рядом стран. Однако этот термин широко используется в Российской Федерации. В соответствии с законами Российской Федерации “О вынужденных переселенцах” от 19 февраля 1993 г. и “О внесении изменений и дополнений в закон “О вынужденных переселенцах” от 20 декабря 1995 г., “Вынужденный переселенец - это гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедования, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводом для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка”. Для обозначения данной категории лиц Женевская конференция использовала термины “недобровольно переселяющиеся лица” и “перемещенные лица”.

8. Необходимо отметить, что определения должны основываться на причине перемещения - проводя различие между **добровольным и недобровольным передвижением** - и иметь целью выяснение прав и нужд той или иной категории лиц. Два основных параметра - это пересекло ли то или иное лицо международную границу и нуждается ли оно в международной защите. Хотя как беженцы, так и мигранты пересекают международные границы, первые вынуждены скрываться от преследований, тогда как вторые перемещаются по своей собственной воле. Вследствие

этого беженцы более не могут пользоваться защитой страны своего гражданства и нуждаются в международной защите, в то время как мигранты нуждаются только в помощи, поскольку они остаются под защитой страны своего гражданства через дипломатические средства. Что касается перемещенных лиц, то они не пересекают международной границы, однако в связи со сложившейся ситуацией (в основном, в связи с вооруженным конфликтом) они нуждаются в международной защите, ибо такая защита может быть не предоставлена национальными органами власти.

9. Вооруженные конфликты и межэтнические столкновения (Армения и Азербайджан - конфликт в Нагорном Карабахе; Грузия - Абхазия и Южная Осетия; Молдова - конфликт в Приднестровье; Российская Федерация - Северная Осетия и Чечня) привели к появлению большого числа **беженцев и перемещенных лиц**. В результате вооруженных конфликтов более полутора миллионов человек в Азербайджане, Армении и Грузии были вынуждены покинуть свои родные места.

10. **Добровольная и вынужденная репатриация:** после распада Советского Союза миллионы людей оказались за пределами республик своего происхождения, из них более 25 миллионов русских и около 7 миллионов украинцев. С тех пор около двух миллионов русских и более полумиллиона украинцев вернулись к себе на родину.

11. В странах региона возрастает количество **лиц, ищущих убежище** из стран, находящихся за пределами региона. Некоторые из этих лиц соответствуют критериям Женевской конвенции 1951 года о статусе беженцев, поскольку они спасаются от конфликтов или преследований, другие являются **экономическими мигрантами**.

12. С 1936 по 1952 год более трех миллионов человек были насильственно перевезены в Сибирь и Среднюю Азию при осуществлении сталинской политики массовой депортации народов (ингуши, калмыки, карачаевцы, крымские татары, молдаване, немцы, румыны, турки-месхетинцы, чеченцы, черноморские греки и другие). В 50-ые и 60-ые годы большинству из этих депортированных народов было разрешено вернуться, однако ситуация с двумя из них - крымскими татарами и турками-месхетинцами - еще далека от решения.

13. В результате аварии на Чернобыльской атомной электростанции 150 тысяч человек на Украине и 75 тысяч человек в Российской Федерации стали экологическими мигрантами. Многие из них, живущие в более удаленных от места аварии районах, возвратились в родные места после того, как снизился уровень радиоактивного заражения. Однако жители зоны, расположенной в 30-километровом радиусе от Чернобыльской АЭС, уже никогда не смогут вернуться домой. К массовым перемещениям людей приводят стихийные бедствия: в результате землетрясения 1988 года в Армении 500 тысяч человек лишились крова, многие из них вынуждены были переехать в южные районы республики.

14. Серьезная проблема, вставшая перед странами-участницами ПАЧЭС - незаконная миграция и незаконная транзитная миграция. Некоторые из стран привлекают незаконных мигрантов более высоким уровнем жизни (Греция), в то время как другие

страны (в частности, Российская Федерация и Украина) из-за своего географического положения приняли поток транзитной миграции из развивающихся стран на Запад. Незаконная миграция и незаконная транзитная миграция часто осуществляется организованными преступными группировками.

### **III. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ПОЛИТИЧЕСКИМ И СОЦИАЛЬНЫМ ПРАВАМ БЕЖЕНЦЕВ И ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ**

15. В связи с наличием большого количества групп таких лиц, нередко необходимо предусматривать особые меры содействия для каждой из них. Однако существенно то, чтобы страны-участницы ПАЧЭС, как в законодательстве, так и на практике, применяли ряд основополагающих принципов, признанных международным правом и зафиксированных в **международно-правовых документах**, таких как:

- Всеобщая Декларация прав человека;
  - Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.);
  - Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.);
  - Европейская конвенция по правам человека (Конвенция о защите прав человека и основных свобод - 1950 г.) и ее протоколы;
  - Женевская конвенция ООН о статусе беженцев (1951 г.) и Протокол к ней (1967 г.);
  - Конвенция ООН о статусе апатридов (1954 г.);
  - Конвенция ООН о сокращении безгражданства (1954 г.);
  - Конвенция ООН о предупреждении преступлений геноцида и наказании за него (1948 г.);
  - Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.);
  - Конвенция ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.);
- а также в региональных международно-правовых документах, таких как документы ОБСЕ и конвенции Совета Европы.

16. Пользование каждым человеком правами, защитой и свободами, зафиксированными в вышеуказанных документах, чрезвычайно важно для демократии, верховенства закона и стабильности, а также для социального согласия, терпимости и взаимного уважения между различными частями населения. Всеобщая Декларация прав человека подчеркивает, что “признание внутреннего достоинства и равных и неотчуждаемых прав каждого человека - фундамент свободы, справедливости и мира на земле”.

17. **Свобода передвижения и выбора места жительства в своей стране** принадлежит к получившим всеобщее признание основным свободам. Каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и право возвращаться в свою страну, а также право на свободу передвижения и свободу выбора места жительства.

18. Каждый человек имеет право искать убежища от преследований в других странах и пользоваться этим убежищем. Предоставление убежища является гуманным актом, который не должен рассматриваться никаким другим государством как недружественный акт.

19. Необходимо строго придерживаться принципа запрета высылки или возврата (“refoulement”) в соответствии со Статьей 33 Женевской Конвенции и в соответствии с

толкованием и применением Статьи 3 Европейской конвенции по правам человека и с Конвенцией ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.).

В соответствии с этим принципом, принимающее государство берет на себя обязательство не возвращать беженцев на границу страны, в которой они могут быть подвергнуты преследованиям или стать жертвами пыток или бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

20. Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить его. В порядке осуществления внутреннего законодательства государства обеспечивают условия, при которых все лица, являвшиеся гражданами государства-предшественника и постоянно проживающие на территории государства-преемника, имели бы или получали гражданство.

21. Государства принимают надлежащие меры для предупреждения и сокращения случаев безгражданства, в особенности в отношении лиц, постоянно проживающих на их территории.

22. Лица, принадлежащие к национальным, религиозным или языковым меньшинствам, в дополнение к своим гражданским и политическим правам имеют право пользоваться достижениями своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды и свободно использовать свой язык в соответствии с законодательством страны проживания. Государственная политика, направленная на обеспечение прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, а также двустороннее и многостороннее сотрудничество по этим вопросам вносят решающий вклад в дело укрепления межэтнического мира и стабильности.

23. Ликвидация все форм расизма и расовой дискриминации, ксенофобии и нетерпимости является приоритетной задачей для всех государств в целях обеспечения защиты прав мигрантов и поощрения взаимного уважения, понимания и сотрудничества между ними и населением принимающих стран.

24. Государства несут ответственность за ликвидацию последствий стихийных бедствий, антропогенных катастроф и деградации окружающей среды; они должны, используя средства готовности к чрезвычайным ситуациям, предпринимать шаги к сокращению числа и масштабов таких бедствий.

25. Лица, принадлежащие к ранее депортированным народам, имеют право на добровольное возвращение, а также на помощь в реинтеграции на своей исторической родине.

26. Международные и региональные правовые документы в области прав человека и миграции фиксируют ряд социальных и экономических прав для беженцев и мигрантов: право на воссоединение семей, права по отношению к владению собственностью, социальному обеспечению, образованию и т.д.; при этом соблюдается принцип, в соответствии с которым они имеют право на такое же обращение, какое предоставляется гражданам принимающей страны или всем иностранным гражданам.

#### **IV. НЕДАВНИЕ ИНИЦИАТИВЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

27. Региональная конференция по рассмотрению вопросов беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах, состоявшаяся в Женеве 30-31 мая 1996 г. по предложению Генеральной Ассамблеи ООН и под эгидой Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международной организации по миграции и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, стала крупнейшим международным форумом, обратившимся к проблеме потоков недобровольной миграции, возникших после распада Советского Союза. В конференции приняли участие делегации 87 стран, в том числе все страны-участницы ПАЧЭС, за исключением Албании, 27 международных организаций, среди них - организации системы ООН, специализированные учреждения ООН, Совет Европы, Исполнительный Секретариат СНГ, Европейский Союз, Международный Комитет Красного Креста, Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, а также 77 неправительственных организаций.

28. Конференция преследовала три цели:

- обеспечить для стран региона форум для обсуждения проблем недобровольных перемещений населения в гуманитарном и деполитизированном духе;
- рассмотреть перемещения населения в регионе, выявляя категории, вызывающие озабоченность;
- разработать комплексную стратегию регулирования миграционных потоков и решения проблем недобровольных и массовых перемещений населения в странах СНГ.

29. Женевская Конференция приняла широкомасштабную Программу действий, основанную на принятых во всем мире принципах и нацеленную на решение проблем, связанных с передвижениями населения, а также на предотвращение ситуаций, приводящих к недобровольным перемещениям, с учетом специфики ситуации в каждой стране и особенностей миграционных потоков между ними.

30. Совместная оперативная стратегия УВКБ и МОМ в странах Содружества Независимых Государств в 1996-2000 гг., направленная на содействие соответствующим странам в осуществлении Программы действий, была представлена участникам Конференции этими двумя организациями.

31. Правительства стран СНГ, совместно с секретариатом Конференции, представили справочные материалы, озаглавленные Приоритеты стран СНГ. В этих справочных материалах были приведены статистические данные, описаны передвижения населения с 1989 года, цели миграционной политики в каждой стране, меры по достижению этих целей и учреждения, занимающиеся вопросами миграции. В Таблице (Приложение 2) приводятся данные по количеству населения и его передвижениям в шести странах-участницах ПАЧЭС, которые входят в СНГ. Эти данные основаны на информации, полученной от правительств соответствующих стран, в иных случаях дается ссылка на источник.

32. Парламентская Ассамблея Совета Европы и, в частности ее Комитет по вопросам миграции, беженцев и демографии, уделяют значительное внимание вопросам беженцев и миграции как в общеевропейском контексте, так и на уровне отдельных

стран или групп стран. Среди последних документов Ассамблеи по данным вопросам - Рекомендация 1211 (1993) "О тайной миграции: переправщики и работодатели тайных мигрантов", Рекомендация 1236 (1994) "О праве на убежище", Рекомендация 1237 (1994) "О положении лиц, ищущих убежища, чьи заявления о предоставлении такого убежища были отвергнуты", Рекомендация 1309 (1996) "Об обучении официальных лиц, принимающих на границе лиц, ищущих убежища", Резолюция 1059 (1995) и Рекомендация 1263 (1995) "О гуманитарной ситуации беженцев и перемещенных лиц в Армении и Азербайджане", Рекомендация 1305 (1996) "О гуманитарной ситуации перемещенных лиц в Грузии".

33. В этих документах был выдвинут ряд важных инициатив, в частности относительно ситуации на Кавказе. Ассамблея призвала увеличить гуманитарную помощь соответствующим странам и предложила создать единое агентство ООН для Кавказа, по образцу Агентства по помощи и работам для палестинских беженцев на Ближнем Востоке, с широким мандатом в гуманитарных вопросах и в вопросах развития.

34. Парламентская Ассамблея ОБСЕ в Стокгольмской декларации, принятой 9 июля 1996 года, призвала к активизации усилий на национальном и международном уровнях для решения проблем беженцев и мигрантов; Раздел III Декларации (демократия, права человека и гуманитарные вопросы) полностью посвящен вопросам миграции. Обращаясь к коренным причинам массовых потоков беженцев и перемещенных лиц, Ассамблея подчеркнула критически важное значение урегулирования, при содействии ОБСЕ, конфликтов - нагорно-карабахского, абхазского, в Приднестровье, в Чечне и других.

## **V. ПРЕДЛОЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ДЕЛЕГАЦИЙ**

### **35. Армения**

- Призвать парламенты всех стран ЧЭС предпринять шаги по присоединению к международно-правовым документам, относящимся к проблеме беженцев и перемещенных лиц с тем, чтобы каждый переселенец, независимо от национальности, имел международным-правовую защиту.
- Разработать соглашение между государствами-участниками ЧЭС об оказании помощи беженцам и перемещенным лицам, в котором предусмотреть обязательную компенсацию стоимости утраченного ими имущества государствами, территорию которого они покинули.
- Призвать парламенты государств-участников ЧЭС ускорить принятие законов, обеспечивающих правовую защиту беженцев и перемещенных лиц.
- Обратиться к международным организациям с просьбой оказания помощи странам региона в решении социально-экономических проблем беженцев и перемещенных лиц.
- Считать недопустимым осуществление любого рода блокады между государствами-участниками ЧЭС.
- Организовать рабочую группу для создания фонда данных по беженцам и перемещенным лицам в государствах-участниках ЧЭС и изучению их социально-экономических и правовых проблем.

### **36. Азербайджан**

- В целях полного и объективного освещения данного вопроса на очередной Сессии



ПАЧЭС, организовать группу из парламентариев для ознакомления на местах с условиями проживания беженцев и вынужденных переселенцев.

### 37. Грузия

- Поддержать инициативу Президента Грузии “За мирный Кавказ” и всячески содействовать ее осуществлению. Ускорить миротворческий процесс путем прямых контактов конфликтующих сторон, с усилением посреднической роли международных организаций, таких как ОБСЕ, ООН и др.
- Рекомендовать национальным парламентам ускорить разработку правовой базы по беженцам и перемещенным лицам. При этом особое внимание обратить на вопросы их социального и бытового обеспечения.
- ПАЧЭС мог бы принять специальный документ с целью безоговорочного возвращения беженцев и перемещенных лиц и восстановления территориальной целостности государств.
- Принимая во внимание тот факт, что все страны-участницы ПАЧЭС признают территориальную целостность Грузии, принять специальный документ об осуждении сепаратистского движения в Абхазии; рекомендовать нашим правительствам не допускать официальных и тайных сношений с ними. Признать территорию Абхазии временно оккупированной, а последствия этой агрессии как геноцид и этническую чистку грузинского народа.

### 38. Греция

- Незаконная миграция является наиболее серьезным препятствием для эффективной защиты беженцев и перемещенных лиц. Между государствами ЧЭС миграция должна регулироваться на основе двусторонних соглашений между государством происхождения иммигранта и принимающим государством. Незаконная деятельность преступных групп, эксплуатирующих отчаявшихся людей и занимающихся незаконной переправкой мигрантов или способствующих такой переправке, должна решительно пресекаться. Такая деятельность влечет за собой связанные с ней другие незаконные действия и представляет собой серьезное препятствие на пути развития дружественных связей между нашими странами. Предупреждение и пресечение этого явления должны быть двумя главными элементами общей политики.
- Как только конфликт заканчивается, перемещенные лица должны получить возможность возвращения. В одном из своих последних постановлений Европейский суд по правам человека создал новый юридический прецедент, признав право перемещенных лиц на возвращение и на восстановление своих имущественных прав. Эти решения Европейского суда открывают единственную перспективу для нормализации положения в регионе ЧЭС.

### 39. Румыния

- Важно, чтобы страны-участницы ПАЧЭС применяли ряд основополагающих принципов, признанных международным правом и зафиксированных в международно-правовых документах в области прав человека.
- Среди приоритетных направлений деятельности стран-участниц ПАЧЭС - разработка правовой базы, обеспечение справедливой административной процедуры для лиц, ищущих убежища, ликвидация ограничений на свободу выбора места жительства, материальная помощь беженцам и перемещенным лицам, репатриация незаконных

мигрантов и лиц, ищущих убежища, чьи заявления о предоставлении такого убежища были отвергнуты.

- Комитету ПАЧЭС по культуре, образованию и социальным вопросам необходимо тесно сотрудничать с Комитетом по вопросам миграции, беженцев и демографии Парламентской Ассамблеи Совета Европы. Они могли бы провести совместный семинар по данной тематике в одной из стран-участниц ПАЧЭС.

#### 40. Российская Федерация

Основным условием решения проблемы беженцев и вынужденных переселенцев на данном этапе должно быть создание необходимой правовой базы. Для этого необходимо:

- присоединение стран-участниц ПАЧЭС, которые также входят в СНГ, к многостороннему Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (24 сентября 1993 г.) или заключение двусторонних договоров;
- присоединение этих стран к Решению о создании Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам (10 февраля 1995 г.);
- заключение двусторонних соглашений о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (такое соглашение уже подписано с Грузией);
- ратификация подписанных соглашений;
- участие в подготовке на многосторонней основе Соглашения о совместных мерах по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
- разработка механизма реализации принятых соглашений и контроля их выполнения.

### **VI. ВЫВОДЫ: ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЙСТВИЙ СТРАН-УЧАСТНИЦ ПАЧЭС**

41. Важно, чтобы парламенты и правительства оказали полную поддержку Программе действий, принятой Женевской Конференцией 1996 года и приняли активное участие в процессе осуществления этой Программы и контроля за ее исполнением.

#### **A. ПРАВОВАЯ БАЗА**

42. Поскольку у большинства стран-участниц ПАЧЭС нет традиций приема беженцев, национальное законодательство по вопросам беженцев и других форм недобровольных перемещений находится на стадии разработки. В странах, которые еще не присоединились к международно-правовым документам, законодательство нередко либо отсутствует, либо противоречит международному праву.

43. Необходимо, чтобы все страны-участницы ПАЧЭС подписали и ратифицировали Женевскую конвенцию ООН о статусе беженцев (1951 г.) и Протокол к ней (1967 г.), а также присоединились к другим международным и региональным правовым документам, упомянутым в пункте 14 этого Доклада.

44. Необходимо ускорить принятие и пересмотр национального законодательства в соответствии с вышеуказанными международно-правовыми документами и другими соответствующими международными обязательствами.

#### **B. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ**

45. Необходимо создать либо укрепить надлежащие административные структуры,

занимающиеся вопросами миграции. На государственном уровне могло бы быть создано правительственное ведомство высокого уровня, имеющее отделения на местном уровне и на границах. В дополнение к текущим вопросам, такое ведомство могло бы заниматься выработкой миграционной политики и координацией работы всех государственных органов, имеющих отношение к вопросам миграции.

46. Справедливые процедуры должны обеспечить возможность лицам, ищущим убежища, получения помощи при подаче своего ходатайства; они также должны гарантировать, что такие ходатайства будут рассматриваться четко определенным и компетентным государственным органом. С этой целью необходима разработка внутригосударственных процедур определения статуса беженцев. Такая процедура функционирует, например, в Турции, о чем Докладчику была предоставлена информация турецкой национальной делегацией.

47. Порядок пропуска через границу должен гарантировать мигрантам и беженцам применение надлежащих процедур и недискриминационное обращение. Очень важно обеспечить достаточную подготовку сотрудников пограничных пропускных пунктов. Являясь самыми первыми должностными лицами, к которым обращается человек, ищущий убежища, они должны быть знакомы с правами беженцев и с правами человека в целом. Соглашения о сотрудничестве соседних стран в области пограничных процедур могли бы способствовать повышению эффективности пограничного контроля и предупреждению незаконной миграции.

48. Среди других подлежащих обязательному исправлению недостатков - нежелание властей выдавать документы беженцам и перемещенным лицам, которым в результате этого становится просто невозможно найти жилище или работу, получить доступ к социальному обеспечению, здравоохранению, образованию и т.д.

49. Необходимо отменить как противоречащие международному праву все еще существующие в некоторых странах СНГ ограничения свободы выбора места жительства (система прописки)

## **С. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ**

50. Организационные мероприятия, направленные на удовлетворение краткосрочных и долгосрочных потребностей пострадавшего населения:

- оказание чрезвычайной помощи;
- добровольная репатриация беженцев и лиц, находящихся в ситуации, сходной с ситуацией беженца;
- возвращение перемещенных лиц;
- возвращение лиц, принадлежащих к ранее депортированным народам и расселение недобровольно переселяющихся лиц;
- интеграция в местную среду;
- возврат/обратный прием незаконных мигрантов и меры по борьбе с нелегальной миграцией и преступной деятельностью, часто связанной с ней.

## **D. МЕРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ**

51. Меры по предупреждению помогают избежать ситуаций, порождающих перемещения населения. Среди таких мер можно выделить следующие:

- обеспечение защиты прав человека, уважение международного гуманитарного права;

- меры по предупреждению и сокращению случаев безгражданства;
- защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам;
- запрещение дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, вероисповедования, политических или других убеждений, национальности или социального происхождения, имущественного положения, рождения или по другим признакам;
- социально-экономическая политика, направленная на предотвращение бедности и обеспечение социальной стабильности;
- меры по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды, экологических катастроф, по обеспечению безопасности атомных и химических установок.

## **Е. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И РАЗРЕШЕНИЕ КОНФЛИКТОВ**

52. Страны должны руководствоваться принципом мирного урегулирования споров в соответствии с международным правом. Необходимо проводить превентивную дипломатию и в полной мере использовать механизмы и инструменты ОБСЕ в области предупреждения конфликтов, мирного урегулирования споров и урегулирования кризисов.

## **Ф. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

53. Для решения специфических вопросов, касающихся отдельных стран, большое значение имеют двусторонние соглашения. Однако при этом необходимо уделять особое внимание тому, чтобы положения таких соглашений соответствовали основным принципам защиты беженцев и перемещенных лиц.

54. Многосторонние соглашения между странами-участницами ПАЧЭС помогут им координировать миграционную политику и решать вопросы, общие для ряда стран. Страны СНГ 9 октября 1992 г. заключили Соглашение по вопросам восстановления прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов (не было подписано Азербайджаном, Грузия в то время не входила в СНГ); 24 сентября 1993 г. - Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (не было подписано Молдовой и Украиной, Грузия в то время не входила в СНГ). Странами СНГ также было подписано многостороннее соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов.

55. Странам-участницам ПАЧЭС следует развивать сотрудничество, как на двусторонней, так и на многосторонней основе в целях борьбы с незаконной миграцией и часто связанной с ней преступной деятельностью, такой как переправка людей, незаконная торговля оружием и наркотиками. С этой целью страны могли бы рассмотреть возможность подписания двусторонних и многосторонних соглашений, особенно в рамках Встреч министров внутренних дел государств-участников ЧЭС.

56. Сотрудничество с международными организациями очень важно как в рамках технической помощи, так и при оказании помощи в чрезвычайных ситуациях и гуманитарной помощи, а также при осуществлении программ репатриации, возвращения, переселения и интеграции в местную среду.

57. ПАЧЭС следует развивать межпарламентское сотрудничество и диалог в этой области как между национальными парламентами стран-участниц, так и с другими

межпарламентскими организациями, такими как Парламентская Ассамблея Совета Европы, Парламентская Ассамблея ОБСЕ и Межпарламентская Ассамблея СНГ.

## **G. НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ**

58. Странам-участницам ПАЧЭС следует поощрять и создавать условия для участия на местном, национальном и международном уровнях неправительственных организаций, которые занимаются предоставлением гуманитарной помощи, оказывают правовую и иную помощь беженцам и мигрантам, мобилизуют общественное мнение, помогая таким образом решению проблем, связанных с перемещениями населения.