ВНЕУСТАВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УВКБ ООН: СОДЕЙСТВИЕ ЗАЩИТЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

Людмила Павлова

Оценивая 50-летию деятельность Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН), можно прийти к выводу, что она не ограничивалась полномочиями, зафиксированными в Уставе. С первых дней существования УВКБ ООН его мандат постепенно расширился в силу многообразия реальных факторов, вызывающих вынужденную миграцию, выходящих за рамки уставных положений. Примером такой деятельности являются помощь и содействие, оказываемые УВКБ ООН перемещенным лицам.

Институт перемещенных лиц приобрел особую актуальность в ходе и после Второй мировой войны, когда огромные массы людей депортировались из фашистской Германии и оккупированных ею стран либо были вынуждены покинуть страну своего гражданства или постоянного проживания, спасаясь от преследования фашистских властей. Для защиты таких лиц ООН в 1946 г. учредила Международную организацию по делам беженцев — предшественницу УВКБ ООН, в уставе которых термин "перемещенные лица" лег в основу понятия "беженец".

Вместе с проблемой внешних перемещенных лиц в рамках ООН в конце 40-х гг. стал обсуждаться вопрос о внутренних перемещенных лицах. В частности, Греция в 1947 г. на заседаниях III Комитета Генеральной Ассамблеи ООН предложила оказывать международную помощь лицам, перемещенным внутри страны вследствие гражданской войны. Хотя такие лица не нуждаются в юридической защите, являясь гражданами государства, но в материальной помощи нуждаются, а страна их гражданства в силу кризисной ситуации не может ее предоставлять. Позицию Греции разделяли Пакистан и Индия. Однако представитель США Элеонора Рузвельт выступила с резкой критикой предлагаемого расширения функций ООН, указав, что обязанностью ООН должна быть забота лишь о той категории беженцев, которые нуждаются в правовой защите. Беженцы, которые находятся на территории своей страны и продолжают пользоваться защитой своего правительства, находятся вне рамок дискуссии, хотя они могут остро нуждаться в материальной помощи¹.

Необходимость решения вопроса о предоставлении помощи лицам, вынужденным покинуть места своего проживания и перемещаться в другие районы страны, вновь актуализировалась в начале 70-х гг. в силу гражданских войн, которые происходили на территории Судана, Вьетнама, Камбоджи, Анголы и вызывали массовые внутренние перемещения жителей этих стран. В 1972 г. УВКБ ООН, руководствуясь гуманными соображениями, включило "лиц, перемещенных внутри страны", в свои Программы в области помощи и восстановления для беженцев и репатриантов. В этом же году Генеральная Ассамблея ООН и ЭКОСОС своими резолюциями расширили *post-factum* мандат УВКБ ООН, рекомендовав ему, по предложению Генерального секретаря ООН, участвовать в таких гуманитарных операциях ООН, в которых Управление располагает "осо-

быми богатыми знаниями и опытом"². В 80—90-х гг. острота проблем, касающихся международной помощи лицам, перемещенным внутри страны (ЛПВС), не ослабевала, что заставило ООН подключить к решению этого вопроса Комиссию по правам человека, обратившуюся к Генеральному секретарю ООН с просьбой об учреждении поста Представителя по делам ЛПВС, который был назначен в 1992 г. В докладах Представителя давалось определение внутренне перемещенных лиц, к которым относились "лица, вынужденные внезапно бежать из своих домов в больших количествах в результате вооруженного конфликта, внутренней розни, систематических нарушений прав человека либо стихийных бедствий и находящиеся на территории собственной страны"³.

Таким образом, понятие внутренне перемещенных лиц, предложенное Представителем, значительно расширяло основания, которые могли вызвать вынужденное перемещение граждан: кроме вооруженных конфликтов, они включали нарушение прав человека и экологические бедствия.

Вместе с тем вооруженные конфликты, начавшиеся на территории бывшей Югославии с 1991 г., активизировали деятельность УВКБ ООН по оказанию помощи внутренне перемещенным лицам и вызвали необходимость разработки принципов и форм предоставления такой помощи. Это объяснялось спецификой статуса внутренне перемещенных лиц, в отличие от традиционных беженцев. Внутренне перемещенные лица, будучи гражданами государства, продолжали оставаться на его территории под исключительной юрисдикцией и защитой своей страны. Поэтому оказание помощи таким лицам со стороны международных органов могло квалифицироваться как вмешательство во внутренние дела страны-убежища.

Указанная специфика была подчеркнута в резолюции 46/82 ГА ООН от 19 декабря 1991 г., которая указывала на необходимость получать согласие пострадавшей стороны и уважать суверенитет, территориальную целостность и национальное единство государства⁴. В резолюции 47/105 ГА ООН 1992 г. содержались следующие критерии участия УВКБ ООН в оказании гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам:

а) просьба Генерального секретаря или иного компетентного органа;

б) согласие заинтересованного государства.

Базируясь на упомянутых резолюциях, УВКБ ООН в 1993 г. разработало внутренние руководящие принципы, которые устанавливали, что УВКБ ООН не располагает общей компетенцией в отношении ЛПВС, но должно вмешиваться, когда нужны особые знания Управления с учетом мандатов других соответствующих организаций, а также наличия достаточных ресурсов⁵. Впоследствии, в 1994 г. Исполнительный комитет УВКБ ООН уточнил и конкретизировал категории внутренне перемещенных лиц, попадающих в сферу действия УВКБ ООН. К ним относились: 1) лица, чье положение

Павлова Людмила Васильевна — кандидат юридических наук, заведующая кафедрой международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

сходно с положением беженцев; 2) лица, спасающиеся от преследований, вооруженных конфликтов или гражданской розни. При этом подчеркивалось сохранение главной ответственности государства за благополучие перемещенных лиц и их защиту. Цель оказания помощи УВКБ ООН состоит в ослаблении напряженности и разрешении проблем, приведших к перемещению. Причем, деятельность УВКБ ООН осуществляется при постоянных консультациях и координации с заинтересованным государством и не лишает перемещенных лиц права искать убежища в других странах. Кроме того, указывалось на необходимость межорганизационного сотрудничества: в оказании гуманитарной помощи активно участвуют Международная организация по миграции (МОМ) и Международный комитет Красного Креста (МККК).

Своеобразие помощи УВКБ ООН внутренне перемещенным лицам наглядно проявляется на территории бывших советских республик, где после распада СССР вспыхнули межнациональные конфликты (Молдова—Приднестровье; Грузия—Абхазия, Южная Осетия; Россия—Чечня, Северная Осетия; Азербайджан, Армения—Нагорный Карабах; гражданская война в Таджикистане), проводилась дискриминационная политика в отношении русскоязычного населения (принятие законов о гражданстве в Прибалтийских странах, затрудняющих для русских возможность его получения), резко ухудшилась политическая, экономическая ситуация в бывших советских республиках либо в отдельных районах, что побудило значительное количество людей покинуть места своего проживания в поисках более благоприятных условий жизни. Так, межнациональный конфликт между Грузией и ее автономными республиками Абхазией и Южной Осетией вынудил 300 тыс. человек покинуть свои жилища. Вооруженный конфликт между Россией и Чечней, ингушами и осетинами породил несколько сотен тысяч переселенцев, 84 тыс. из них были зарегистрированы как вынужденные переселенцы⁶. Кроме того, большие проблемы в бывших советских республиках вызывали экологические мигранты — лица, ставшие переселенцами в результате экологических бедствий, крупнейшей из которых была авария на Чернобыльской АЭС, повлекшая эвакуацию населения из зараженных районов Украины, Белоруссии и России. Концентрация огромного количества беженцев и переселенцев на территории стран СНГ вызвала необходимость международно-правового регулирования их статуса. В 1993 г. в рамках СНГ была принято Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Соглашение дополнило Конвенцию 1951 г. о статусе беженцев новым критерием, предъявляемым к понятию "беженец" — жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов — и ввело в международно-правовую терминологию новую категорию мигрантов—вынужденных переселенцев, отличающихся от беженцев лишь по критерию гражданства. В частности, вынужденным переселенцем Соглашение признавало лицо, которое, являясь гражданином стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой стороны вследствие совершенных в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповеданию, языка, политических убеждений, а также принадлежности

к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами (ст. 2)⁷.

Совпадение критериев понятий "беженец" и "вынужденный переселенец", за исключением критерия гражданства, обусловило установление для них одинакового правового режима. К негативным аспектам данного Соглашения следует отнести ограниченную и недостаточно ясную трактовку термина "вынужденный переселенец", который, исходя из смысла статьи 2, относился к лицам, являющимся гражданами одного государства, проживающим на территории другого государства, и по упоминавшимся причинам, вынужденным вернуться в страну своего гражданства. Следовательно, речь идет о репатриантах, а категория внутренне перемещенных лиц исключена из вынужденных переселенцев.

В феврале 1993 г. был принят Закон Российской Федерации о вынужденных переселенцах, чрезвычайно широко трактующий данное понятие, распространяя его на: 1) граждан Российской Федерации, проживающих на территории другой страны, и вынужденных покинуть свое место проживания и вернуться в Российскую Федерацию; 2) граждан Российской Федерации, проживающих на территории одного субъекта федерации и вынужденных переселиться на территорию другого субъекта Российской Федерации; 3) иностранных граждан, проживающих на законных основаниях на территории Российской Федерации и вынужденных изменить место проживания в пределах Российской Федерации (ст. 1, пп. 2, 3, 4)⁸. Таким образом, налицо смешение различных категорий вынужденных мигрантов: репатриантов, внутренне перемещенных лиц, иностранных граждан. Недопустимо уравнивание их статуса и процедуры регистрации с беженцами. Если речь идет о гражданах России, вынужденных изменить место жительства, то на них распространяется общий режим, характерный для граждан. Однако в силу того, что они покидали прежнее место жительства, находясь в условиях чрезвычайной ситуации, они нуждаются в целевой помощи (получение документов, материальной помощи, жилья). Что касается иностранных граждан, то на них распространяется специальное законодательство, регулирующее статус иностранных граждан и лиц без гражданства. Однако страны СНГ в силу тяжелой экономической ситуации не могли обеспечить реальную защиту ни беженцам, ни переселенцам. Требовалось оказание международной помощи. УВКБ ООН при оказании помощи мигрантам стран СНГ основывалось на принципах: а) межорганизационного сотрудничества; б) консультаций и координации своих действий с заинтересованными странами СНГ, региональными и неправительственными организациями. Причем программа деятельности УВКБ ООН касалась всех категорий мигрантов: беженцев, переселенцев, ранее депортированных народов, репатриантов. В качестве метода оказания помощи использовался созыв региональных конференций для обсуждения проблем, связанных с вынужденными мигрантами, и разработки Программы действий.

УВКБ ООН в своем докладе на 50-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН объясняло применение новых методов тем, что в связи с увеличением контингента лиц, нуждающихся в международной защите, в своей деятельности ответных мер, направленных главным образом на обеспечение защиты и оказания помощи в странах убежища "к использованию подхода, в рамках которого принцип защиты реализуется в стратегии пре-

дупреждения, готовности к выработке конкретных решений со все большей ориентацией на деятельность в странах происхождения⁹. Такому подходу лучше всего соответствовали организация и проведение конференций с участием всех заинтересованных сторон. Первая региональная Конференция для стран СНГ была проведена в 1996 г. Она была создана на основе резолюций ГА ООН 48/113 и 49/173, которые поручили Верховному комиссару по делам беженцев созвать региональную конференцию по рассмотрению проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ. В 1994 г. УВКБ ООН в тесном контакте с международной организацией по миграции (МОМ) и Бюро по демократическим институтам ОБСЕ начали подготовительную работу по проведению Конференции. При УВКБ ООН был создан в 1995 г. объединенный Секретариат, в состав которого вошли представители УВКБ ООН, МОМ и ОБСЕ, работавший в течение 15 месяцев. Общий объем средств, выделенных УВКБ ООН для проведения совещаний и конференций с января 1995 г. по март 1996 г., составил 748 000 тыс. дол. США¹⁰. В процессе подготовки Конференции решались следующие задачи: обеспечение проведения предварительного регионального форума для обсуждения проблем, связанных с перемещенными лицами; анализ всех движений населения в регионе с целью уяснения и согласования видов движения населения и категорий граждан, вовлеченных в эти движения; разработка всесторонней стратегии на национальном, региональном и международном уровнях.

Подготовительный процесс проведения Конференции прошел несколько этапов. На первом этапе Секретариат подготовил предварительный доклад, касающийся движения населения в странах СНГ, и обобщил доклады правительств стран СНГ относительно движения населения в их странах. Указанные материалы были представлены на рассмотрение Первого совещания экспертов, состоявших из представителей всех стран СНГ, за исключением Узбекистана, и 29 других заинтересованных государств (западноевропейские, восточноевропейские страны (Чехия, Польша, Румыния)), а также США, Японии и 13 международных организаций. Совещание состоялось в мае 1995 г. Председателем совещания был г-н Серхио Виейра де Мелло — директор отдела политического планирования и оперативных мероприятий УВКБ ООН. Эксперты достигли согласия относительно круга вопросов, которые будут рассмотрены в ходе подготовительного процесса. Они включали: выявление всех типов перемещений населения в данном регионе, рассмотрение проблемы терминологии с целью разработки рабочих определений, выявленных видов мигрантов; усовершенствование стратегии управления перемещениями населения с учетом гуманитарных аспектов; укрепление механизма правовой защиты раннего предупреждения, готовности к чрезвычайным ситуациям, обмена информацией, работы с национальными меньшинствами; гармонизирование выработанных стратегий на национальном и международном уровне и принятие государствами-участниками определенных международных обязательств; разработка механизма ответственности для решения проблем недобровольного перемещения населения в регионе¹¹.

Выступившие на совещании эксперты Директор регионального бюро УВКБ ООН для европейских стран и Директор регионального бюро для Юго-Западной

Азии, Северной Африки и Ближнего Востока проинформировали о деятельности УВКБ ООН в регионе СНГ, которая осуществлялась по следующим направлениям: а) повышение осведомленности и б) содействие организационному строительству и подготовке кадров. Было подчеркнуто, что УВКБ ООН выступает за поиск всеобъемлющих долгосрочных решений по проблемам, связанным с вынужденной миграцией. Поэтому процесс подготовки и проведения Конференции по миграции в СНГ является для УВКБ ООН приоритетным¹².

Хотя круг вопросов, который стал объектом обсуждения подготовительного процесса, как было показано выше, был достаточно широк, акцентируем внимание на рассмотрении вопросов, касающихся лиц, перемещенных внутри страны.

В ходе обсуждения данного вопроса в Рабочей группе были выявлены недостатки терминологии, используемой применительно к беженцам и перемещенным лицам и достигнуто согласие о необходимости унификации при использовании терминов как в национальном законодательстве, так и в региональных соглашениях. Было указано, что перемещение лиц в пределах одной и той же территории может не подпадать под действие существующих международных норм и стандартов.

В качестве рекомендаций было предложено провести исследование коренных причин, лежащих в основе перемещения людей в регионе, и психологических последствий вынужденных перемещений. Было также указано на необходимость согласованного регионального подхода в области профилактических мер, регулирования критериев, связанных с перемещением людей, выработки механизма распределения бремени и подготовки кадров, в том числе путем организации семинаров и конференций¹³.

На первом этапе подготовки Конференции по рекомендации Секретариата были проведены первые раунды субрегиональных встреч в трех регионах: Закавказье (Грузия, Азербайджан, Армения — 10—11 июля 1995 г., Тбилиси), Центральная Азия (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан — 27 июля 1995 г., Ашхабаде) и регион, включающий Беларусь, Молдову, Российскую Федерацию и Украину (25—27 сентября 1995 г., Киев). В каждую из субрегиональных групп входили представители европейских стран, США и ряда международных органов и организаций (УВКБ ООН, МОМ, МККК, ОБСЕ, ПРООН и др.). В частности, в субрегиональной группе, куда входила Республика Беларусь, были представлены 25 стран и 7 международных организаций¹⁴.

На встречах субрегиональных групп был составлен глоссарий терминов для определения категорий мигрантов, исследованы причины перемещения населения и дана оценка действий правительства. При обсуждении указанных проблем могли выделяться отдельные виды мигрантов в зависимости от специфики ситуации в стране, входящей в субрегиональную группу. В частности, для Беларуси при отсутствии межрегиональных конфликтов и относительно стабильной экономической ситуации наиболее актуальны были вопросы внешней миграции, где Беларусь выступала принимающей стороной. Так, в аналитическом докладе Беларуси были приведены следующие цифры: за 1992—1995 гг. в республику прибыло из стран СНГ и Прибалтийских государств 28 тыс. человек, претендующих на статус беженца¹⁵. Что касается внутренне перемещенных лиц, то наиболее остро в республике стоял вопрос

с экологической миграцией, вызванной аварией на Чернобыльской АЭС. Причем самыми сложными вопросами являются трудоустройство и профессиональная подготовка.

При обсуждении вопроса, касающегося экологической миграции, субрегиональная группа пришла к выводу, что она может считаться частью более широкого вопроса о внутренне перемещенных лицах.

Старший юридический советник УВКБ ООН, представляя в данной субрегиональной группе подготовленный Секретариатом доклад, "О концепции вынужденных переселенцев", усомнился в целесообразности введения термина, используемого в упоминавшихся соглашениях СНГ 1993 г. и Российском законе 1993 г., так как под него могли бы подпадать лица, вынужденные перемещаться по самым различным причинам, хотя, согласно трактовке указанных документов, под данный термин подпадают внутренне перемещенные лица, являющиеся гражданами страны переселения и поэтому не нуждающиеся в международной защите. Пока есть гарантии защиты, "необходимость во введении новых юридических категорий отсутствует"¹⁶. Вместе с тем эти люди нуждаются в помощи, как со стороны государства, так и со стороны международного сообщества. Однако в ходе дискуссии некоторые участники отмечали, что при всем несовершенстве определений, содержащихся в национальном законодательстве, они отражают специфику региона.

В качестве итогового вывода относительно "концепции вынужденного переселенца" констатировалось, что термин "вынужденный переселенец" должен быть исключен из словаря Конференции и заменен существующими определениями различных видов мигрантов. Кроме того, предлагалось, чтобы национальное законодательство, устанавливающее особый статус вынужденных переселенцев, как и региональные соглашения по тому же вопросу, были пересмотрены с целью устранения из них статей, связанных с юридической защитой таких лиц, и оставлены статьи, касающиеся помощи таким лицам.

Второй этап подготовки Конференции характеризовался проведением нового раунда субрегиональных групп, состоявшегося в ноябре 1995 г. — в Тбилиси, в декабре 1995 г. — в Минске и в январе 1996 г. — в Ашхабаде.

В ходе второго раунда субрегиональных встреч были выдвинуты конкретные предложения по выработке долговременных решений, касающихся проблем вынужденной миграции, которые были внесены в Проект программы действий, подготовленный Секретариатом. Было проведено Второе совещание экспертов для утверждения решений, выработанных субрегиональными группами.

На третьем этапе был создан Комитет по подготовке проекта заключительного документа, включающего Декларацию принципов и Программу действий (январь—март 1996 г.) и созвана Подготовительная конференция.

30—31 мая 1996 г. состоялась Региональная конференция по проблемам беженцев, перемещенных лиц и других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах.

На Конференции была принята Программа действий. Программа действий включала следующие разделы: 1) Декларацию; 2) Принципы; 3) Институциональные рамки; 4) Оперативные рамки; 5) Предупреждение; 6) Сотрудничество; 7) Выполнение и последующие меры¹⁷.

В Декларации были определены причины, вызвавшие массовую вынужденную миграцию в странах СНГ, включающие следующие: распад Советского Союза, обостривший межэтнические конфликты и вызвавший острейшие политические, экономические, социальные проблемы, экономическая нестабильность, пренебрежение к правам человека и гуманитарному праву, экологические катастрофы и трудности, с которыми столкнулись определенные группы людей в процессе интеграции в новые социально-экономические условия.

Признавая, что главная ответственность за урегулирование острых социальных проблем лежит на самих странах, в Декларации констатируется, что в силу ограниченных ресурсов и отсутствия опыта они не могут быть решены в рамках индивидуальных усилий новых государств. Поэтому страны СНГ призываются к согласованным действиям и установлению международного сотрудничества. Международное сообщество, исходя из гуманитарных потребностей и последствий в области безопасности, решило поддержать усилия стран СНГ по решению миграционных проблем.

В Декларации провозглашается, что процесс Конференции преследует тройную цель: 1) обеспечить для стран СНГ постоянные надежные формы для обсуждения проблем вынужденной миграции в гуманитарном и деполитизированном духе; 2) исследовать передвижения населения в регионе для выявления категорий мигрантов, вызывающих наибольшую озабоченность; 3) выработать Программу действий рекомендательного характера для стран СНГ.

Программа действий включает меры, направленные на создание миграционных институтов, выработку государственной политики в этой области и проведение оперативных мероприятий, разработку мер предупреждения, направленных на искоренение причин, вызывающих возможную недобровольную миграцию. Стратегия, рекомендуемая Программой, включает сотрудничество с соответствующими международными и неправительственными организациями и меры, направленные на обеспечение устойчивого характера процесса Конференции.

В Декларации подчеркивается, что государства, принимающие участие в процессе Конференции, признают, что концепция региональной и международной безопасности основывается на укреплении демократических институтов и защите прав человека.

В разделе Программы, посвященном принципам, подчеркивается, что они применимы к участвующим в Конференции государствам в той мере, в какой они вытекают из признанных государствами международных документов и обязательств и определяют действия, предпринимаемые государствами для решения проблем, рассматриваемых Конференцией и связанных с передвижением населения.

В основе принципов, которыми должны руководствоваться государства, лежит защита прав и основных свобод человека, закрепленных в Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека и других международных и региональных документах в области прав человека, беженцев и международного гуманитарного права. Государства призываются к присоединению к таким документам и избежанию оговорок к ним.

Среди прав человека, которым государства должны придавать первостепенное значение при решении миграционных проблем, указываются следующие: право покидать любую страну, в том числе собственную, и

возвращаться в нее; свобода передвижения и выбора места проживания; право человека на гражданство; право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться им, обязанность государства не высылать возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность.

В отношении внутренне перемещенных лиц устанавливается, что они имеют право в соответствии с внутренним законодательством и международным правом на осуществление тех же прав защиты и свобод, что и остальные граждане. Государства, на территории которых происходят недобровольные внутренние перемещения, несут главную ответственность за решение вопросов, касающихся тяжелого положения лиц, перемещенных внутри страны, и не должны допускать отступления от соблюдения прав человека в отношении таких лиц. К ним должны применяться положения международного права по правам человека и международного гуманитарного права.

Что касается экологической миграции как результата стихийных бедствий, катастроф и деградации состояния окружающей среды, то для ликвидации таких явлений государствам следует предпринять шаги, используя средства готовности к чрезвычайным ситуациям для сокращения числа таких инцидентов и масштабов бедствия.

В разделе "Институциональные рамки" при разработке государственной политики в отношении внутренне перемещенных лиц подчеркивается необходимость дополнительных мер по защите основных прав и свобод в условиях чрезвычайного положения, когда потребность в защите таких лиц особенно необходима. В государственной политике должен быть отражен запрет на насильственное переселение или возвращение таких лиц в небезопасные районы в соответствии с принципами и нормами международного гуманитарного права, закрепленными в четырех Женевских конвенциях и втором Дополнительном протоколе, регулирующем внутренние вооруженные конфликты.

В разделе "Оперативные рамки" при оказании чрезвычайной помощи внутренне перемещенным лицам, недобровольно переселяющимся лицам и некоторым из экологических мигрантов предлагается гарантировать безопасный доступ к основным средствам и предметам, необходимым для выживания, им должны быть выданы документы для пользования своими законными правами, гарантирована защита от массовых произвольных перемещений. Международным и неправительственным организациям должен быть обеспечен доступ к таким группам.

При возвращении лиц, перемещенных внутри страны, государство должно уважать индивидуальное право и желание заинтересованного лица, должна быть обеспечена полная безопасность при оставлении района нового поселения и возвращении в место прежнего проживания. Должна быть обеспечена физическая безопасность, включая защиту от вооруженного конфликта, доступ к земле и средствам существования. Внутренне перемещенные лица должны иметь полную информацию о положении в месте их происхождения с тем, чтобы принять решение на основе такой информации. Международные организации, такие, как УВКБ ООН и МОМ, могут оказывать содействие и помощь в возвращении таких лиц, если поступает просьба об этом.

Что касается интеграции, то для беженцев, лиц, находящихся в ситуации, сходной с беженцами, и внут-

ренне перемещенных лиц интеграция может рассматриваться как долгосрочное решение их проблем, когда ясно, что репатриация/возвращение или переселение не может быть осуществлено в ближайшем будущем. Предлагается также выплата компенсаций через двусторонние и многосторонние соглашения таким лицам в случае возможной утраты ими своего имущества при оставлении места своего проживания.

Для устранения терминологического разнообразия, ведущего к значительным сложностям в решении миграционных проблем, в приложении к Программе действий давались рабочие понятия различных категорий вынужденных мигрантов. В частности, лица, перемещенные внутри страны, определялись как лица или группы лиц, которые в результате вооруженных конфликтов, внутренних беспорядков, систематических нарушений прав человека либо природных или вызванных деятельностью человека катастроф, вынуждены были покинуть свои дома или места проживания, которые не пересекали международно признанную государственную границу. Как очевидно, данное определение воспроизводит упоминавшееся выше определение Представителя Генерального секретаря ООН по вопросам лиц, перемещенных внутри страны.

В Программе действий в разделе "Выполнение и последующие меры" устанавливаются функции УВКБ ООН и сотрудничавших с ним международных организаций по реализации данной программы. В ней предусмотрено, что УВКБ ООН, МОМ и ОБСЕ обязуются в полной мере сотрудничать со странами СНГ по выполнению этой Программы через свою деятельность в соответствии со своими мандатами.

Являясь главными оперативными учреждениями, УВКБ ООН и МОМ разработают совместную стратегию своей деятельности с акцентом на основные элементы Программы действий. Стратегия станет рамками для УВКБ ООН и МОМ в проведении своей деятельности в течение 3—4 лет после проведения Конференции. При реализации своей стратегии УВКБ ООН будет работать в тесном взаимодействии с международными, правительственными и неправительственными организациями, чтобы вовлечь все заинтересованные стороны в выполнение этой Программы. Предусматривается создание Отдела по осуществлению последующих мер в рамках процесса Конференции, в состав которого войдут УВКБ ООН, МОМ и ОБСЕ с целью составления главных вопросов и рекомендаций для оценки достигнутого прогресса. Он будет работать через местные представительства УВКБ ООН и МОМ при тесном сотрудничестве с национальными правительствами, международными и неправительственными организациями. Руководящая группа, созданная в Женеве в ходе подготовки Конференции в составе представителей государств и международных организаций, собирается регулярно раз в год с 1996 г. по 2000 г. для рассмотрения докладов о ходе работы, представляемых Отделом. Руководящая группа может высказывать свои предложения по докладам, представленным Отделом, и вносить предложения для государств, МОМ, УВКБ ООН и ОБСЕ.

В Женеве 12—14 июля 2000 г. состоялось 5-е заседание Руководящей группы, которая выработала доклад и рекомендации для последующей деятельности региональной конференции по проблемам беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в

странах СНГ и соответствующих соседних государствах¹⁸.

Отметив позитивные сдвиги в решении миграционных проблем в странах СНГ, Руководящая группа рекомендовала для дальнейшего прогресса и реализации Программы действий: 1) оставить Программу в качестве основы для последующей деятельности; 2) назвать процесс достижения Прогресса и наблюдения за его последующим развитием после 2000 г. "Деятельность, последующая за Женевской конференцией 1996 года по проблемам беженцев, недобровольно перемещенных лиц, вопросам миграции и убежища". Он будет продолжаться 5 лет, начиная с 2000 г., по 4 темам: обеспечение постоянного внимания к группам, вызывающим озабоченность в соответствии с Программой действий: беженцам, лицам, перемещенным внутри страны, нелегальным мигрантам, лицам, находящимся в ситуациях, сходных с беженцами, репатриантам, недобровольно перемещенным лицам, представителям депортированных народов и экологическим мигрантам; управление миграцией, включая борьбу с незаконной миграцией и перевозкой мигрантов; укрепление достижений в работе с НПО; выполнение законодательства и избежание его неприменения¹⁹.

По каждой теме будет создана рабочая группа эк-

спертов, возглавляемая лидирующим агентством (заинтересованной организацией). Участие государств в рабочей группе экспертов будет гибким в зависимости от того, насколько затронуты их интересы. Члены Руководящей группы призывают к более тесному сотрудничеству в странах СНГ, особенно с такими организациями, как УВКБ ООН и МОМ.

Создание тематических рабочих групп экспертов должно помочь международным организациям улучшить эффективность стратегии сотрудничества в регионе.

Таким образом, в соответствии с рекомендациями Рабочей группы, региональная Конференция становится постоянно действующим процессом, что поможет странам СНГ вырабатывать согласованную политику при решении миграционных проблем.

В заключение можно сделать вывод, что внеуставная деятельность УВКБ ООН была многофункциональной и достаточно гибкой, что позволяло УВКБ ООН использовать различные методы и формы при содействии в защите разных категорий вынужденных мигрантов в зависимости от ситуации в конкретной стране. Это особенно ярко проявляется в разработке УВКБ ООН, в сотрудничестве с ООН и другими международными организациями, специальной региональной стратегии в отношении стран СНГ.

¹ См.: Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве. М., 1997. С. 313.

² Резолюция ГА ООН 2956 (XXVII) от 12 декабря 1972 г.

³ Гудвин-Гилл Г. С. Указ. соч. С. 314—315.

⁴ Там же. С. 315—316.

⁵ Исполнительный комитет УВКБ ООН. Общее заключение о международной защите. Доклад 44-й сессии. Док. ООН A/AC.96/82.

⁶ См.: Конференция СНГ по проблемам беженцев и миграции // Европейская серия. Т.1. № 1. Женева: ООН, 1996. С. 6—7.

⁷ Действующее международное право / Под. ред. Ю. М. Колосова и Э. С. Кривичковой. Т. 1. М., 1996. С. 334—337.

⁸ Там же. С. 310—311.

⁹ Конференция СНГ по проблемам беженцев и миграции. С. 208.

¹⁰ Там же. С. 210.

¹¹ Там же. С. 14.

¹² Там же. С. 54.

¹³ Там же. С. 67.

¹⁴ Там же. С. 111.

¹⁵ Аналитические доклады стран. Беларусь / Конференция СНГ по проблемам беженцев и миграции. С. 128.

¹⁶ Рабочий документ. "О концепции вынужденных мигрантов" / Конференция СНГ по проблемам беженцев и миграции. С. 162—163.

¹⁷ Анализ текста Программы действий дается на основе ее текста. Текст см.: Региональная конференция по рассмотрению вопросов беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах. Программа действий. С. 3—42.

¹⁸ Руководящая группа. 5-е заседание. Док. CISCONF 2000/SG.5/3 от 14 июля 2000 г.

¹⁹ Там же.

SUMMARY

"Extra-Mandate Activity of the UNHCR: Promoting the Displaced Persons Protection" (Ludmila Pavlova)

The article describes the UNHCR's extra-mandate activity concerning one category of forced migrants—displaced persons. The author shows that the institution of displaced persons has under-gone a considerable evolution. Whereas during World War II and in the period immediately following it, "displaced persons" meant mainly external migrants—people deported by the fascist authorities; beginning with the 60s—70s this term principally denotes people moved within a country as a result of ethnic conflicts and ecological disasters. As the citizens of that country they did not need legal protection; that is why international assistance to these persons assumed emergency character. The UNHCR, talking into account their specific status and driven by humanist considerations, began to apply special forms of rendering assistance to such persons: 1) promoting integration into the socio-economic system of the state of citizenship because with the absence of economic and political stability this state could not guarantee them protection; 2) assistance only with the consent, constant consultations and coordination of its activities with the authorities of this state.

The article explores the particulars of the UNHCR rendering assistance to internally displaced people at the example of the principles and methods used by the UNHCR in the CIS countries. As the main method of rendering help to forced migrants in the CIS countries the UNHCR chose holding a regional conference addressing the issues of refugees, internally displaced persons and other types of forced migration of population. The article describes the stages of preparation and organization of the conference, analyses the content of the Action Programme and the Declaration on the Principles adopted by the conference with the special focus on the actions recommended in the Programme regarding persons moved within the country. The author draws a conclusion about the UNHCR's extra-mandate activities being multifunctional and flexible, with specific methods and forms of assistance to forced migrants applied depending on the particular situation in the country of asylum.