

жища, так и для всего персонала. Специфические нужды незащищенных людей должны быть пересмотрены.

Широкомасштабный наплыв

Выше мы обращали внимание на обычные условия приезда лиц в поисках убежища — приезды индивидуумов или приезды небольших групп, включая последовательные приезды, разбитые на много месяцев или лет. Однако в ряде случаев, особенно в результате внутренних волнений или вооруженных конфликтов, лица в поисках убежища перебираются в соседние страны большими массовыми потоками. Так бывало особенно — да и ныне имеет место — в Африке и Азии, но может случиться и в Европе (например, лица в поисках убежища из бывшей Югославии). По случаю одного из таких кризисов — наплыва беженцев из Индокитая — Исполнительный комитет Программы УВКБ ООН одобрил решение № 22 (XXXII сессия Исполкома УВКБ ООН) о защите лиц в поисках убежища в обстановке широкомасштабного наплыва.

Обращение с лицами в поисках убежища, которые временно допущены на территорию какой-нибудь страны, требует длительно-го по времени обустройства и урегулирования их проблем.

Заключительное замечание

Вышеприведенные положения, конечно, не являются исчерпывающими. Обсуждение различных аспектов приема, основанное на опыте государств-участников, может внести новые элементы и представить разные точки зрения. Они должны быть инкорпорированы в выводы, которые пожелает принять эта встреча.

БЕЖЕНЦЫ И ВЫНУЖДЕННЫЕ ПЕРЕСЕЛЕНЦЫ В СТРАНАХ СНГ

Мари Олауссон*

Речь пойдет об обзоре этой проблемы в Армении, Азербайджане, Белоруссии, Грузии, Казахстане, Киргизии, Молдавии, Российской Федерации, Таджикистане, Туркменистане, Украине и Узбекистане¹.

* Сотрудница из Швеции, работающая в Международном институте гуманитарного права (Сан-Ремо, Италия). Этот материал представляет интерес для специалистов как взгляд зарубежного профессионала на одну из острых проблем, с которой столкнулись страны СНГ после распада СССР.

Основные тенденции

В странах СНГ существуют потоки мощностью в 9 млн. человек. Эти перемещения явились результатом комплексных и взаимопроникающих потоков прошлого, которые ныне стали международными (репатриация, миграция в поисках работы); они смешивались с новыми потоками, происхождение которых хорошо известно международному сообществу (беженцы, внутренние перемещенные лица, нелегальные мигранты, экологические мигранты, демобилизованные военнослужащие), и новыми потоками, по поводу которых или очень мало, или вовсе нет сведений (возвращение ранее депортированных лиц). Таким образом, имеется десять категорий лиц, вовлеченных в эти потоки: беженцы, лица в поисках убежища, “недобровольно перемещенные лица”, внутренние перемещенные лица (ВПЛ), репатрианты, ранее депортированные возвращенцы, экологические мигранты, мигранты в поисках работы, демобилизованные военнослужащие и нелегальные мигранты (включая транзитников).

Причины появления проблем, связанных с этими потоками, глубоки и существовали еще до создания Советского Союза и насильного массового переселения людей.

Большинство беженцев в этой зоне происходят из других стран СНГ. Значительная их часть бежит из зон вооруженных конфликтов (приблизительно 700 тыс. человек). Одним из таких конфликтов, вызвавших самый большой поток беженцев, был конфликт между Арменией и Азербайджаном. Около 68 тыс. “традиционных” беженцев и лиц в поисках убежища являются выходцами из Африки, Юго-Восточной Азии и Среднего Востока. Большинство из этих людей находятся здесь транзитом и не собираются оставаться в странах СНГ, даже несмотря на то, что многие из них заполнили анкеты-заявления на предоставление им убежища.

Управление Верховного комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН) пытается убедить правительства, к которым обращены эти заявления, применить национальное законодательство или, если его нет, Конвенцию 1951 года о беженцах. Местные власти не всегда принимают этих людей хорошо по ряду причин. Одна из них состоит в том, что трудно отличить беженца от незаконного мигранта или экономического мигранта, поскольку все они используют одни и те же пути, каналы и сети, а вторая в том, что в СНГ так много мигрантов, что власти отдают предпочтение нуждам своих бывших соотечественников. УВКБ ООН почти напрасно пыталось убедить власти признать беженцев, их статус и применить Конвенцию 1951 года. Беженцы, равно как и нелегальные мигранты, рассеялись в границах СНГ. Около 70 тыс. нелегальных мигрантов находятся здесь транзи-

том. Очень небольшая часть из них могут быть настоящими лицами в поисках убежища, а те, кто находится проездом, почти признаны как беженцы по правилам УВКБ ООН. Большинство беженцев не из стран СНГ разместились главным образом в странах поближе к западной границе, таких как Российская Федерация, Украина и Белоруссия, а также в странах Центральной Азии, таких как Киргизия.

Помимо новых мигрантов в поисках работы имеются и такие, которые прибыли туда в советское время и не хотят или не могут уехать обратно после того, когда их разрешение на работу или их контракт истекли.

Многие страны СНГ страдают из-за “утечки мозгов”: образованные люди уехали, а много людей без образования приехало. Это привело к напряженности между местным населением, приезжими и властями. Из-за того, что природа и размеры потоков переселенцев изменились, административные структуры и законодательная база, унаследованные от Советского Союза, оказались как несоответствующими, так и неподходящими, чтобы справиться со всеми потоками мигрантов и удовлетворить потребности перемещающихся масс. Страны СНГ испытывают потребность в соответствующих правовых системах, компетентном персонале и других ресурсах, программах и структурах.

В 1996 году Международная организация по миграции (МОМ) и УВКБ ООН провели Конференцию СНГ. Программа действий была создана, чтобы “помочь странам СНГ лучше сотрудничать в противодействии перемещению населения, происходящему на их территориях, предотвратить создание ситуаций, вызывающих такие перемещения, а также управлять другими видами миграционных потоков и регулировать их”. УВКБ ООН и МОМ тесно сотрудничали в осуществлении плана действий и применения его на 1997 год. В соответствии с мнением МОМ и УВКБ ООН они должны “играть роль катализатора в привлечении других международных организаций к работе по заполнению пробелов и устранению слабостей в осуществлении этой программы”. Все заинтересованные стороны должны быть вовлечены в осуществление этих планов, рассчитанных на длительную перспективу.

МОМ создала много текущих и предстоящих программ, рассчитанных на помощь беженцам и перемещенным лицам. Их общее название: “Выявление возможностей в управлении миграционной политикой (ВВУМП), администрирование, законодательство”. Эта программа состоит из меньших взаимосвязанных программ:

- политика и управление;
- законодательство и процедуры;
- беженцы и внутренние перемещенные лица;
- информационная система и пограничный контроль.

УВКБ ООН тоже является партнером в этом проекте, так же как и национальные и международные неправительственные организации (НПО) и большинство стран СНГ. МОМ и УВКБ ООН имеют к тому же программу субрегионального сотрудничества по управлению миграцией с целью расширения сотрудничества на субрегиональном уровне. Одна группа охватывает Туркменистан, Таджикистан, Узбекистан, другая — Казахстан и Киргизию.

УВКБ ООН работает во всех странах СНГ, где оно поддерживает выработку общей политики по отношению к беженцам в каждой из стран, развитие и применение законодательства о беженцах и доступ к международным процедурам в этих делах.

НЫНЕШНЯЯ ОБСТАНОВКА И ПРОЕКТЫ В СООТВЕТСТВУЮЩИХ СТРАНАХ

Армения

В 1988 году стартовал один из первых потоков беженцев и мигрантов. Это были лица, бежавшие из зоны вооруженного конфликта между Арменией и Азербайджаном, а сам конфликт породил огромный поток перемещенных лиц. Армяне бежали в Армению, а азербайджанцы — в Азербайджан. После 1991 года перемещенные лица стали международными перемещенными лицами, или лицами без гражданства, потому что в течение длительного времени ни в Армении, ни в Азербайджане не было законов о гражданстве. С 1990 по 1997 год армянское правительство зарегистрировало около 340 тыс. мигрантов и беженцев. Перед Арменией после провозглашения независимости встала проблема широкомасштабной эмиграции.

В июле 1995 года Армения приняла новую конституцию, которая ввела международные нормы о правах человека в национальное законодательство. Закон о гражданстве тоже был принят в 1995 году. Этот закон определяет основные рамки для тех, кто просит об убежище, и перекладывает ответственность за судьбу беженцев с Государственного департамента по делам беженцев на Министерство труда, социальной защиты, по делам миграции и беженцев. Однако этот закон еще требует имплементации. Законодательство о лицах без гражданства, миграции, въезде в страну иностранцев, их пребывании и выезде в настоящее время разрабатывается. В 1994 году Закон о правовом статусе граждан Республики Армения вступил в силу. Центр демократии и прав человека был открыт с помощью УВКБ ООН. Одно из направлений его деятельности состоит в том, чтобы усиливать взаимопонимание меж-

ду различными этническими группами, а другое — в том, чтобы защищать права меньшинств.

В 1996 году была принята программа “Выявление возможностей в управлении миграцией”, и ниже приводятся некоторые ее ожидаемые результаты в 1997 году:

— дальнейшая разработка новых законов, создание новых правил и процедур по применению законодательства и создание административной структуры для эффективного проведения в жизнь политики;

— создание управления по делам беженцев и международных перемещенных лиц в рамках Центрального агентства по миграции.

УВКБ ООН имеет различные программы по распространению нового национального законодательства и совершенствованию нового законодательства. Созданы и открыты мастерские, учебные центры и курсы по переподготовке для беженцев. УВКБ ООН сотрудничает с армянским правительством, национальными и международным НПО, ОБСЕ и т.д.

Азербайджан

Конфликт между армянами и азербайджанцами вызвал поток в 185 тыс. беженцев с азербайджанской стороны. 611 615 азербайджанцев стали внутренними перемещенными лицами из-за конфликта. Азербайджан принял у себя около 185 тыс. беженцев — этнических ассирийцев и от 48 до 60 тыс. беженцев-месхетинцев, которые в 40-е годы были депортированы в Узбекистан из Грузии и чей статус до сих пор пока не определен. Все возрастающее число беженцев и международных перемещенных лиц требует помощи, даже несмотря на то, что приблизительно 60 400 международных перемещенных лиц сейчас возвратились к себе домой в районы Физлура и Агдама.

В этом году МОМ совместно с УВКБ ООН создали программы ВВУМП. Программы охватывают широкий круг вопросов и вовлекают в их выполнение многие правительственные структуры, национальные и международные НПО и т.д.

Некоторые из ожидавшихся в 1997 году результатов состоят в следующем:

- дальнейшее развитие и возможное принятие нового законодательства, относящегося к беженцам, убежищу, гражданству и лицам без гражданства;
- начало развития широкой национальной политики в области миграции;
- начало деятельности по определению системы квот мигрантов, в том числе порядка пересечения границы;

— определение обязанностей внутри правительства относительно рассмотрения случаев обращения за правом на убежище и т.д.

УВКБ ООН в ближайшие годы будет концентрировать свои усилия на оказании помощи в развитии определенных правовых рамок. Эти запланированные рамки будут соответствовать международным нормам обращения с беженцами и лицами в поисках убежища. Конечной целью являются инкорпорация этих норм в национальное законодательство и увеличение возможностей для местных неправительственных организаций, которые по долгу службы обязаны воспитывать уважение к господству закона, к правам меньшинства и демократическим принципам.

Азербайджан — участник Конвенции 1951 года. В 1992 году был принят Закон Азербайджанской Республики о статусе беженцев и вынужденных переселенцев. Этот закон определяет статус беженцев и вынужденных переселенцев, а также юридические, экономические и организационные основы этого закона в соответствии с международными нормами. Этот закон недостаточно широк в своей защите беженцев и требует дальнейшего развития. Не существует соответствующей государственной структуры, которая могла бы заниматься заявлениями с просьбой о предоставлении убежища. Новый проект закона о гражданстве был представлен парламенту в прошлом году. В настоящее время также разрабатывается проект закона о статусе НПО.

Белоруссия

Конфликт в Чечне породил поток в несколько тысяч беженцев, которые прибыли в Белоруссию. Из-за ядерной катастрофы в Чернобыле в 1986 году в Белоруссию переехало 131 220 экологических мигрантов. Правительственные источники определяют, что в конце марта 1997 года было 36 тыс. потенциальных лиц в поисках убежища, находящихся в Белоруссии и прибывших в основном из Прибалтийских стран, Таджикистана и Российской Федерации.

Представительство УВКБ ООН в Минске зарегистрировало около 3 тыс. лиц в поисках убежища из стран, находящихся за пределами СНГ. Многие люди, по происхождению белорусы, возвращаются в Белоруссию из Центральной Азии. Около 160 тыс. таких лиц вернулись в Белоруссию за последние пять лет. Открытая граница между Белоруссией, Россией и Украиной, а также отсутствие соответствующего контроля вызвали массовый поток мигрантов-транзитников. Некоторые из них оседают в Белоруссии, и к концу 1996 года приблизительно 200 тыс. нелегальных мигрантов уже проживали в стране. Все эти транзитники — по происхождению уроженцы стран СНГ, Афганистана, Азии, стран Среднего или

Дальнего Востока. Лица в поисках убежища и нелегальные мигранты направляются в центральную и западную часть Белоруссии, поскольку многие из них стремятся попасть в Западную Европу через Литву и Польшу.

Белоруссия участвует в программах ВВУМП, и некоторые предлагавшиеся результаты в 1997 году состоят в следующем:

- единообразная государственная политика по вопросам миграции на всей территории Республики Беларусь;
- принятие закона об иммиграции и т.д.

В Белоруссии проблема сфокусирована на мигрантах, а не на беженцах и не на лицах в поисках убежища. Белоруссия не подписала Конвенцию 1951 года, но зато у нее имеется Закон о беженцах, принятый в 1995 году. УВКБ ООН поддерживает правительство в его стремлении применять закон и разработать процедуры приема лиц в поисках убежища. УВКБ ООН также проводит обучение работников аппарата правительства и других применению процедур и регистрации, чтобы в полной мере применить Закон о беженцах.

Проект Закона о миграции излишков рабочей силы был представлен в Верховный Совет, и был принят Закон о гражданстве, статусе иностранцев и лиц без гражданства и о правилах по его выполнению.

Грузия

Много людей бежало из зоны грузино-абхазского вооруженного конфликта в другие районы Грузии. Они стали перемещенными лицами. Люди также бежали в Российскую Федерацию, на Украину и в другие страны СНГ. Главная проблема, которая стоит перед Грузией сейчас, это внутренние перемещенные лица. Их число достигает 280 тыс. человек, 88% из них прибыли из Абхазии, а остальные из Южной Осетии. Беженцев из других районов в Грузии мало. Правительство создает программы по возвращению перемещенных лиц домой, но прогресс по этому вопросу в отношении Абхазии развивается медленно, и никому к настоящему моменту пока еще не разрешено вернуться. Около 200 тыс. турок-месхетинцев расположились за пределами Грузии и, может быть, вернутся туда.

Грузия готовит национальное законодательство по вопросу о беженцах. В сентябре 1996 года правительство создало рабочую группу по разработке процедур присоединения к международной конвенции о беженцах, и сейчас, в 1997 году эта рабочая группа разработала проект закона о беженцах. В 1997 году Грузия собирается принять и начать выполнять закон о перемещенных лицах, нелегальной миграции или репатриации, а также лицах без гражд-

данства. Министерство по беженцам и их обустройству занимается проблемами беженцев и является частью выполнения программы МОМ. Вот некоторые из ожидаемых в 1997 году результатов:

- законодательство и процедуры: дальнейшее развитие нового законодательства о гражданстве, проблемах и статусе перемещенных лиц, реструктуризации ответственности в правительстве в области миграции, присоединение к Женевской конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года;
- политика и управление: создание целенаправленной политики по вопросу о миграции; конструирование системы применения законов и выполнения ее предписаний;
- системы сбора статистических данных и пограничного контроля: создание всеобъемлющей системы по сбору статистики, включая данные о пересечении границы;
- беженцы и перемещенные лица: разъяснение того, куда и к кому надо обращаться в случае ходатайства о предоставлении права убежища. УВКБ ООН играет в этом вопросе ведущую роль и также работает над подготовкой закона о праве на убежище и над дальнейшими возможностями правительства по размещению перемещенных лиц.

Казахстан

Много чеченских беженцев прибыли сюда из-за конфликта в Чечне. После провозглашения независимости почти 1 млн. этнических русских, украинцев и белорусов, проживавших в Казахстане, вернулись в свои страны, внося свой вклад в процесс "утечки мозгов". Казахи вернулись из соседних стран, и особенно из стран Центральной Азии. Экологические бедствия внутри страны породили вынужденных переселенцев. Около 155 тыс. этнических казахов возвратились в Казахстан к концу 1996 года. По оценочным данным, в стране находится около 14 тыс. беженцев, и все они происходят в основном из Таджикистана, Афганистана и Чечни. Они не предполагают возвращаться в ближайшем будущем. Нелегальная миграция становится все более грозной проблемой для правительства.

У Казахстана пока нет законодательства по вопросу о беженцах, а поскольку никто из администрации не разработал процедур по приему беженцев, то это создало определенные трудности для правительства. Изменения в правительстве и среди чиновников создают новые препятствия для выработки закона и процедур. Однако правительство разработало проект нового закона о мигрантах, который затрагивает также и беженцев. Декрет, который вводит правила предоставления убежища, тоже был издан в 1996 году, но в нем не прописан механизм имплементации.

Министерство труда и Управление по миграции сотрудничают с МОМ/УВКБ ООН в выполнении программ ВВУМП, и предполагаемые результаты выполнения программ ВВУМП в 1997 году почти те же, что приведены выше: формирование целенаправленной политики, одобрение парламентом нового законодательства, создание банка статистических данных для справок и т.д. Это министерство, вероятно, станет и управлением, ответственным за дела беженцев.

УВКБ ООН также осуществляет почти те же программы, о которых говорилось выше. УВКБ ООН содействует принятию нового закона о беженцах, который необходим, поскольку о них очень мало известно. Казахстан принимает участие в субрегиональном сотрудничестве по управлению миграцией.

Киргизия

Киргизия приняла около 15 тыс. таджикских беженцев — этнические киргизов, равно как и беженцев из Афганистана и Чечни. В Киргизии в настоящее время нет необходимых законов, политики, даже административных положений по этому вопросу. Люди также покидают страну из-за природных катаклизмов, и по той же причине появляются внутренние перемещенные лица. Разработаны программы по ликвидации последствий природных бедствий.

Киргизия сотрудничает с МОМ по программе ВВУМП. Предполагаемые результаты будут почти такими же, как указаны выше. Правительство работает над независимой правовой системой.

Киргизия еще не присоединилась к Женевской конвенции 1951 года, поскольку парламент пока не одобрил всю Конвенцию в целом, но предполагают, что это рано или поздно случится. 24 июля 1996 г. киргизское правительство приняло решение о временном статусе беженцев, которое рассматривается как внутренний закон. Определение беженца соответствует международным нормам, в то время как другие нормы несопоставимы с международными нормами. Беженцы должны искать убежище в течение трех дней, если они не являются праздничными. Закон не регулирует въезд и выезд. Основания, по которым иностранцу может быть отказано во въезде, не всегда определены. То же относится и к разрешению на выезд из Киргизии. Законодательство о беженцах и лицах в поисках убежища не выполняется в точности, поскольку либо сопутствующие ему законы и правила не совпадают с нормами соответствующего законодательства, либо необходимые правовые механизмы для выполнения закона попросту не существуют.

УВКБ ООН сотрудничает с правительством, чтобы усовершенствовать законодательство о беженцах и лицах в поисках убежища.

Молдова

Военные действия и бои в Молдове вызвали потоки беженцев, но страна и без того испытывала на себе постоянные передвижения населения. Приблизительное число перемещенных лиц составляет от 3 до 6 тыс. человек. Молдова является страной транзита, главным образом для мигрантов — выходцев из стран Среднего Востока и других государств СНГ, но много мигрантов оседает и здесь. Все увеличивающееся число нелегальных мигрантов является особой, все более усложняющейся проблемой для правительства. В 1996 году 6 тыс. нелегальных мигрантов были арестованы на границе. Большинство мигрантов не нуждаются в международной защите, но малые группы лиц в поисках убежища нуждаются в большем, чем они имеют сейчас.

Молдова была первой из стран СНГ, вступившей в Совет Европы, и предполагается, что она ратифицирует Европейскую конвенцию в защиту прав человека и основных свобод и большинство ее Протоколов в 1997 году. Статья 3 защитит беженцев от вытеснения из страны, если Конвенция будет ратифицирована парламентом. Вопрос о меньшинствах стал предметом особого внимания для молдавского правительства. Новая конституция 1994 года содержит положения, относящиеся к разноплеменному населению. Правительство высказало свою точку зрения на трудности для Молдовы в присоединении к Конвенции 1951 года и не будет делать этого в ближайшем будущем.

У МОМ здесь имеются программы, но не ВВУМП. Правительство специально обратилось к МОМ за помощью в решении проблемы, связанной с миграцией в поисках работы.

УВКБ ООН работает в Молдове с 1995 года и в первую очередь фокусирует свои усилия на развитии законодательства по беженцам, а также будет помогать в применении норм международного права. МОМ и УВКБ ООН собираются разработать аналогичную программу.

Российская Федерация

Россия является в СНГ принимающей, и в нее стекается огромное число лиц в поисках убежища, беженцев и мигрантов. В результате грузино-абхазского конфликта множество беженцев нашли убежище в Российской Федерации и в других странах СНГ. Много “вынужденных переселенцев” (ВП) вернулись в Россию (страну своего происхождения) из Таджикистана или с Кавказа. Миграция из России в другие части бывшего Советского Союза теперь повернула вспять, народ возвращается (благодаря обоим факторам: его притя-

гивают и выталкивают). В последние пять лет 2 млн. этнических русских возвратились в Россию. Российская Федерация — основная транзитная страна. Многие мигранты также оседают здесь, и только в Москве их около 180 тыс. Общее число зарегистрированных беженцев в июле 1996 года составило 1 млн. 151 тыс. Предполагается, что еще 2 млн. не зарегистрированы. В январе 1997 года число зарегистрированных вынужденных мигрантов и беженцев составило 1 224 764 человека, но, по оценке, еще 2 млн. не были зарегистрированы. УВКБ ООН сообщает, что 30 тыс. лиц в поисках убежища являются выходцами из стран, находящихся за пределами СНГ. Обстановка для лиц в поисках убежища и беженцев не из стран СНГ очень тяжелая. Высылка из аэропортов все еще имеет место, особенно из аэропорта Шереметьево. Свобода передвижения не предоставляется ни в какой мере.

В России имеется Гражданский кодекс, и она признала Конвенцию 1951 года. Процедуры для работы с лицами в поисках убежища отрегулированы в “Правилах процедуры для работы с иностранными гражданами и лицами без гражданства, приезжающими и находящимися в Российской Федерации и ищущими убежища с целью определения своего статуса, временного обустройства и пребывания на территории Российской Федерации”. Россия имеет также специальный закон для беженцев — Закон Российской Федерации о беженцах от 19 февраля 1993 г. В общем, в России хорошо развита правовая система. Россия является членом Совета Европы. Закон о въезде в страну и выезде из нее был принят в июле 1996 года. Предполагается внесение изменений в Закон о беженцах.

Россия принимает участие в программах МОМ ВВУМП. Имеются также программы для расширения возможностей российских НПО. Поскольку Россия обладает хорошо развитой правовой системой, ВВУМП фокусируется на других частях программы, на обучении специалистов, на дальнейшем развитии статистики и на совершенствовании сбора статистических данных.

УВКБ ООН работает в России в направлении улучшения приема и процедуры выяснения личности, например, по обучению сотрудников и персонала процессу определения статуса беженца. Семинары по обращению с лицами в поисках убежища также имели место в Московском аэропорту. Правительство создало 73 центра по приему беженцев на территории Российской Федерации.

Таджикистан

Гражданская война в 1992 и 1993 годах заставила около 100 тыс. беженцев уйти в основном в Афганистан и страны Центральной Азии, а также в Российскую Федерацию (некоторые из них были

ВП). В 1993 году в Таджикистане было около 60 тыс. ВП. Теперь, после тесного сотрудничества с правительством, с УВКБ ООН и НПО 95% ВП и 40 тыс. беженцев из Афганистана вернулись.

Таджикистан был первой страной Центральной Азии, присоединившейся к Конвенции 1951 года и ее Протоколу.

Политический и военный конфликт не разрешен. По прошествии трех лет оказания помощи в чрезвычайных обстоятельствах УВКБ ООН и МОМ теперь концентрируют свои усилия на профилактической работе, на деятельности по расширению возможностей правительства и местных НПО и далее усиливать их способность защищать беженцев, содействовать им и обустривать их, равно как и других жертв вынужденного перемещения населения. Центральное управление по делам беженцев в рамках Министерства труда отвечает за определение статуса беженцев.

УВКБ ООН в 1996 году начало осуществление проекта "Возможности законодательных преобразований". Программа МОМ в стране была сфокусирована на удовлетворении нужд, возникших в результате чрезвычайных ситуаций, на выявлении причины ослабления последствий, вызванных рукотворными и природными катастрофами. ВВУМП введена в Таджикистане.

Проект "Возможности законодательных преобразований" УВКБ ООН продолжается и в 1997 году. УВКБ ООН в Таджикистане также вносит свой вклад в развитие национального законодательства и обучает судей и административных работников и т.д. Законодательство по беженцам нуждается в серьезной разработке.

Туркменистан

Страна приняла около 20 тыс. таджиков, 2 тыс. афганцев наряду с небольшим числом иранцев и этнических армян из Азербайджана, которые стали предметом забот УВКБ ООН. Продолжающиеся гражданские беспорядки в соседней стране и война в Афганистане, вероятно, вызовут новый приток беженцев.

Правительство выразило свое желание присоединиться к Конвенции 1951 года и ее Протоколу и обратилось в связи с этим за содействием к УВКБ ООН. В стране нет закона о беженцах и нет административных рамок для обращения с беженцами и ВП и т.д. Проект закона о беженцах, эмиграции, национальной миграции и иммиграции в настоящее время находится на рассмотрении парламента.

Туркменистан планирует в 1997 году присоединиться к программе ВАМП, и, весьма вероятно, до конца 1997 года будет выработана общая политика по отношению к беженцам и мигрантам. Цель состоит в том, чтобы создать общую политику по отношению к мигрантам и беженцам и поставить задачу выработки проектов

законов по этим вопросам, а также качественно улучшить законодательство по правам человека и т.д.

УВКБ ООН также вовлечено в работу по выявлению возможностей и гармонизации в стране политики по отношению к беженцам, законодательства по этим вопросам, и в связи с этим был проведен ряд семинаров.

Украина

Миграция глубоко влияет на Украину. В 1992 году Украина приняла более 60 тыс. человек, бежавших из зоны вооруженного конфликта в Транс-Днестрии (Молдова). Выходцы с Украины, мигрировавшие в разные части бывшего Советского Союза, возвращаются на Украину по разным причинам. В последние пять лет на Украину вернулись свыше 1 млн. 400 тыс. человек. Около 3 200 человек из Ферганской долины, Узбекистана, Таджикистана, Абхазии и Чечни зарегистрировались на полуострове Крым как лица, которые находятся на положении беженцев. Украина также заботится о беженцах и людях, которые бежали от чернобыльской катастрофы. Транзитники тоже пересекают страну. Строгая визовая политика не обескураживает тех, кто хочет приехать сюда, однако строгая визовая политика в комбинации с жесткой отлаженной системой делают обстановку для беженцев очень трудной. Украина начала применять свой Закон о беженцах в 1996 году при поддержке УВКБ ООН. Правительство не признало привилегий тысяч лиц в поисках убежища. По оценочным данным, 250 тыс. приедут в будущем. УВКБ ООН зарегистрировало более 6 тыс. беженцев не из стран СНГ и приблизительно 5 тыс. лиц — выходцев из других стран СНГ.

Украина тоже вовлечена в выполнение программ ВВУМП, где одной из целей в 1997 году является создание более совершенной системы управления миграцией. Другой план состоит в том, чтобы создать легитимные рамки для совершенствования законодательства, политики и практики. По этому проекту правительство намерено создать центры по приему мигрантов. Здесь будет оказываться помощь самым незащищенным группам, и соответствующие власти и НПО будут усилены такой поддержкой. Один такой центр уже существует, другой, возможно, будет открыт в 1997 году.

Политика правительства состоит в том, чтобы создать соответствующие атрибуты убежища, прежде чем формально связать себя обязательствами, вытекающими из Конвенции 1951 года. УВКБ ООН будет поддерживать правительство в этом процессе. Украина была принята в Совет Европы в 1995 году. УВКБ ООН и правительство работают вместе во имя лучшего понимания ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, чтобы защитить беженцев

от выдворения. УВКБ ООН способствует осуществлению программ обучения и выявления возможностей расширения объемов помощи беженцам, имеющих целью воздействие на официальных лиц, и т.д. УВКБ ООН делает акценты на децентрализацию. Работа способствует улучшению существующих законов о беженцах и мигрантах, а также проекта закона о национальных меньшинствах, который находится на рассмотрении. УВКБ ООН и правительство сотрудничали в развитии процедур приема в аэропортах.

Узбекистан

Передвижение населения было важным с 80-х годов. В стране находятся около 30 тыс. таджиков и 8 тыс. афганцев в поисках убежища. Этнические русские вернулись в Россию. Страна также приняла экологических и экономических мигрантов.

Страна не подписала Конвенцию 1951 года и Протокол к ней, и у нее нет административных правил или процедур для рассмотрения дел, связанных с беженцами.

Программа МОМ ВВУМП начала осуществляться с 1997 года, и ожидаемые в 1997 году результаты состоят в следующем:

- регулярная информация и обмен опытом по развитию гармоничных подходов в регионе по вопросам миграции и беженцев;
- соглашения, регулирующие въезд и выезд иностранцев и находящиеся в процессе обсуждения или уже заключенные;
- принятие парламентом предложенного законодательства.

УВКБ ООН работает над созданием лучшего понимания проблем беженцев и мигрантов, а также выступает как советник Министерства юстиции в разработке проектов нового законодательства. Оно сотрудничает с академическими институтами и организует семинары по защите беженцев и перемещенных лиц, включая защиту прав человека. Техническая помощь стране будет предоставлена, чтобы применять новое законодательство и обучать полицию, пограничную службу, иммиграционные власти и таможенников.

¹ Обзор составлен на основании следующих источников:

“UNHCR/IOM Joint Appeal for the CIS Countries in 1997” by IOM and UNHCR;

“Population displacement in the countries of the CIS Conference. Briefing Pages” by Claize Messina, IOM Geneva;

“Report to the 1997 Steering Group Meeting...” by IOM and UNHCR, 12 May 1997.

Статья получена редакцией в июле 1997 г.