



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

21 April 2016

Russian

Original: English

Семидесятая сессия

Пункты 15 и 116 повестки дня

Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с решением 70/539 Генеральной Ассамблеи и содержит справочную информацию и рекомендации в порядке подготовки запланированного на 19 сентября 2016 года пленарного заседания высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Доклад состоит из пяти разделов и начинается с обзора глобальных тенденций, анализа причин перемещений больших групп беженцев и мигрантов и обсуждения их конкретных потребностей во время следования и по прибытии. После краткого обзора имеющихся к этому отношению недавних инициатив в докладе содержится призыв к принятию новых глобальных обязательств по решению проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, начиная с рекомендаций по обеспечению при любых обстоятельствах прав человека, безопасности и уважения достоинства беженцев и мигрантов, включая рекомендации по устранению причин таких перемещений, по обеспечению защиты тех, кто вынужден отправиться в такое путешествие, а также по предупреждению дискриминации и противодействию ксенофобии, с которыми они часто сталкиваются. В докладе содержится призыв о том, чтобы принимать более предсказуемые и справедливые меры реагирования в связи с перемещениями больших групп беженцев на основе принятия глобального договора о совместной ответственности за беженцев, и излагаются элементы всеобъемлю-



щего плана действий по оказанию помощи беженцам. Наконец, в докладе содержится призыв к укреплению механизма управления глобальным процессом миграции на основе разработки глобального договора о безопасной, законной и упорядоченной миграции в рамках процесса, начало которому будет положено сейчас и завершить который предстоит в последующие годы.

I. Введение

1. Массовые перемещения беженцев и мигрантов — явление не новое, однако то, что мы наблюдаем в последние несколько лет, потрясает мировое сообщество: утлые суденышки, до предела набитые людьми, ищущими безопасности; женщины, мужчины и дети, тонущие в волнах в попытке избежать насилия и нищеты; заградительные стены на границах, там, где раньше люди могли перемещаться свободно; тысячи пропавших без вести детей, многие из которых становятся жертвами преступных групп. Не найдя безопасных способов передвижения, люди в поисках защиты страдают и гибнут при пересечении пустыни Сахара, Андаманского и Средиземного морей и десятков других опасных мест по всему миру. По прибытии те, кто выжил в этих опасных путешествиях, зачастую сталкиваются с тем, что их права не соблюдаются. Многих лиц, ищущих убежища, и мигрантов задерживают, и порой их ждет отнюдь не теплый прием. Ксенофобская и расистская риторика, как представляется, не только нарастает, но и становится все более приемлемой в обществе и с политической точки зрения.

2. На фоне ежедневных новостей и ужасающих кадров постепенно накапливается негативное отношение к беженцам и мигрантам, а также к принимающим их странам и общинам, причем в некоторых случаях эти процессы длятся уже много лет. В некоторых случаях статус беженцев сохраняется так долго, что дети в третьем поколении с рождения оказываются в положении вынужденных переселенцев. Местные органы власти во всех регионах с трудом обеспечивают предоставление базовых услуг для столь большого числа вновь прибывших, включая места в школах. Хотя объявленные взносы на цели оказания гуманитарной помощи достигли рекордных отметок, этих средств недостаточно для удовлетворения резко возросших потребностей. Даже в чрезвычайных ситуациях крайне необходимо заниматься планированием потребностей в области развития и обеспечивать более широкое участие субъектов, участвующих в процессе развития.

3. Масштабы массовых перемещений людей будут сохраняться или, возможно, будут увеличиваться вследствие насильственных конфликтов, нищеты, неравенства, изменения климата, стихийных бедствий и ухудшения состояния окружающей среды. Несмотря на то, что предпринимаются титанические усилия, ответные действия зачастую не соответствуют потребностям. Притом что предоставляется жизненно необходимая помощь, наблюдается неспособность обеспечить заблаговременный учет возможности долгосрочного перемещения и обеспечить достаточную поддержку принимающих общин. Если и есть урок, который можно извлечь из событий последних нескольких лет, то он состоит в том, что в одиночку страны решить эти проблемы не в силах. Для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов необходимо активизировать международное сотрудничество и усилить принимаемые меры. При принятии и национальных, и коллективных мер необходимо учитывать причины, по которым люди покидают свои дома, их потребность в безопасном перемещении и защите, а также краткосрочные и долгосрочные потребности тех, кто оказывается в других странах. Одним словом, все члены международного сообщества должны делать гораздо больше.

4. Тем не менее надежда есть. В последние годы увеличилось количество предлагаемых беженцам мест расселения и мест размещения по гуманитарным

соображениям. Принимаются новые меры для обеспечения спасения на море. Объемы финансирования гуманитарной деятельности увеличились, хотя все еще не соответствуют потребностям. Впечатляет щедрость некоторых государств-членов, которые продолжают принимать вновь прибывших, притом что они из года в год уже размещают на своей территории значительное число беженцев. Отмечается активная поддержка со стороны гражданского общества, и в каждом регионе огромное число людей добровольно принимают новых беженцев, зачастую в буквальном смысле распахивая перед ними двери своих домов.

5. Эти положительные примеры могут стать основой для укрепления коллективных действий. Во всем мире кризисы, связанные с беженцами и мигрантами, носят весьма серьезный характер, однако с ними можно справиться, если государства будут действовать сообща и разделять ответственность на более справедливых условиях. Возможности для совершенствования коллективных мер реагирования на массовые перемещения людей и для удовлетворения их потребностей, а также потребностей общин, которые оказывают им поддержку, есть. Ранее уже применялись эффективные многосторонние меры реагирования на такие массовые перемещения. И в нынешних условиях массового перемещения людей можно найти пути укрепления международного сотрудничества для обеспечения безопасности и уважения человеческого достоинства. В настоящем докладе говорится о том, как этого достичь. При наличии необходимой политической воли можно обеспечить, чтобы принимаемые миром меры реагирования на перемещения больших групп людей опирались на наши общие ценности — совместную ответственность, отсутствие дискриминации и уважение прав человека — при одновременном использовании в полной мере создаваемых миграцией возможностей для стимулирования развития и экономического роста.

6. Запланированное на 19 сентября 2016 года пленарное заседание высокого уровня Генеральной Ассамблеи для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов дает уникальную возможность для укрепления и применения существующих механизмов и для разработки принципиально новых способов решения проблемы перемещений больших групп людей. Государства-члены должны найти способы эффективного контроля своих национальных границ, обеспечивая при этом защиту прав человека всех беженцев и мигрантов. Необходимо устранить причины вынужденного перемещения людей и незаконной миграции. Необходимо разработать механизмы для более эффективного и предсказуемого реагирования в дальнейшем на ситуации перемещений больших групп людей, и необходимо признать и закрепить тот вклад, который беженцы и мигранты вносят в жизнь принимающих общин.

7. Бездействие опасно. Если не воспользоваться этой возможностью для укрепления режима соблюдения международного права, внедрения новых подходов и активизации совместных ответных действий, мы, скорее всего, станем свидетелями увеличения людских потерь и усиления напряженности в отношениях между государствами-членами и внутри общин. Больше беженцев и мигрантов будут погибать в пути. Транснациональные преступные сети, занимающиеся незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми, будут по-прежнему процветать, и, как следствие, продолжится эксплуатация тех, кто оказался в уязвимом положении. Ущемление прав и достоинства миллионов наших собратьев лишь усугубится, если они будут продолжать прозябать в ла-

герях или ютиться на окраинах городов, не имея доступа к основным услугам, средств к существованию и возможностей для заработка. Если миллионы детей не будут посещать школу, а миллионы взрослых не будут иметь источника дохода, то данное Генеральной Ассамблеей год назад обещание — «никого не забыть» — может превратиться в бессмысленное клише, что будет иметь далеко идущие последствия.

8. Проведение 19 сентября пленарного заседания высокого уровня станет кульминацией целого ряда международных инициатив в ответ на глобальный кризис, связанный с проблемой беженцев и мигрантов. Я надеюсь, что этот саммит не просто станет стимулом для выполнения обязательств, взятых в ходе предыдущих мероприятий, но что он позволит, опираясь на эти обязательства, заняться устранением глубинных причин проблемы и повысить эффективность наших коллективных мер реагирования на проблему перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Международное сообщество и Организация Объединенных Наций обязаны в полной мере воспользоваться этой исторической возможностью.

II. Перемещение людей: общий обзор и тенденции

9. Миграция — это норма жизни в условиях мировой глобализации, и благодаря ей мир становится лучше. Люди перемещаются по многим причинам: для обучения за рубежом, для воссоединения семьи, в поисках работы и источников средств к существованию, а также с целью обеспечить более светлое будущее для своих детей. Другие покидают свои страны, чтобы спастись от преступности, насилия, конфликтов, преследования, отсутствия безопасности, дискриминации, стихийных бедствий, ухудшения состояния окружающей среды и нищеты. Большинство людей перемещаются между развивающимися странами или из развивающихся стран в развитые. Миграция играет важнейшую роль в обеспечении экономического роста и развития, в том числе потому, что удовлетворяет дефицит в работниках всех уровней квалификации. Воздействие миграции чрезвычайно позитивно — как для стран происхождения, так и для принимающих стран¹. В своей резолюции 68/4 о Декларации по итогам диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии Генеральная Ассамблея признала, что человеческая мобильность является одним из важнейших факторов устойчивого развития.

10. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года государства-члены признали многие положительные аспекты миграции и в задаче 10.7 целей в области устойчивого развития обязались сотрудничать на международном уровне в целях содействия упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей. Однако в настоящем докладе, а также в ходе запланированного на 19 сентября 2016 года пленарного заседания высокого уровня основное внимание будет сосредоточено на массо-

¹ См. United Nations Development Programme, *Human Development Report 2009: Overcoming barriers — human mobility and development* (New York, Palgrave Macmillan, 2009), имеется на сайте <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2009>, и доклад по итогам «круглого стола» в рамках ежегодного Глобального форума по миграции и развитию, имеется на сайте <https://www.gfmd.org>.

вых незаконных, небезопасных и неупорядоченных трансграничных перемещений людей, ответственность за которые никто брать на себя не хочет.

11. Будет ли то или иное перемещение считаться перемещением «большой» группы людей, зависит не столько от абсолютного числа перемещающихся людей, сколько от географического контекста, возможностей принимающих государств реагировать на это явление, а также от последствий такой неожиданной или затяжной проблемы для принимающей страны. Для массовых перемещений нередко характерно смешение потоков людей, которые отправляются в путь в силу различных причин и используют нелегальные каналы. Ответственность за удовлетворение потребностей перемещающихся больших групп людей автоматически ложится в первую очередь на принимающие государства. Это аспект, который требует более активного международного сотрудничества и совместной ответственности. В настоящем докладе рассматриваются именно такие масштабные, незаконные и зачастую опасные перемещения.

А. Тенденции в области миграции

12. Хотя официальное определение международного мигранта отсутствует, большинство экспертов согласны с тем, что международным мигрантом является тот, кто меняет свою страну проживания. При этом следует различать краткосрочную или временную миграцию и постоянную миграцию. Важно учитывать значительные различия между мигрантами и беженцами². В 2015 году число международных мигрантов и беженцев достигло 244 миллионов человек, что на 71 миллион, или на 41 процент, больше, чем в 2000 году³. Доля международных мигрантов среди мирового населения увеличилась с 2,8 процента в 2000 году до 3,3 процента в 2015 году. Большинство международных мигрантов, 150 миллионов человек, — это трудящиеся-мигранты, которые составляют 72,7 процента от 206,6 миллиона мигрантов трудоспособного возраста (15 лет и старше)⁴. Почти половину международных мигрантов в мире составляют женщины, а треть — молодежь в возрасте от 15 до 34 лет. Тем не менее имеющихся данных о мигрантах, об их вкладе в экономику, о незаконных миграционных потоках и многих других аспектах явно недостаточно.

13. В настоящее время большинство стран являются для международных мигрантов одновременно, хотя и в разной степени, странами происхождения, транзита и назначения. Соответственно, они имеют обязательства по защите прав своих граждан, находящихся за границей, а также мигрантов, которые следуют транзитом через их территорию или прибывают в страну.

14. Традиционно миграционная политика на национальном уровне носит не-систематический и фрагментарный характер. Многие правительства не имеют миграционной политики или возможностей для ее реализации. Зачастую поли-

² См. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, “Refugees and migrants: frequently asked questions”, 15 March 2016. Имеется на сайте <http://www.unhcr.org/print/56e95c676.html>.

³ United Nations, “Key findings and advance tables”. 2015 Revision of World Population Prospects database. Имеется на сайте <http://esa.un.org/unpd/wpp>.

⁴ International Labour Organization, “New ILO figures show 150 million migrants in the global workforce”, 16 December 2015. Имеется на сайте www.ilo.org/global/topics/labour-migration/news-statements/WCMS_436140/lang--en/index.htm.

тика была сосредоточена лишь на одном аспекте миграции, например на защите прав своих граждан за рубежом или возвращении нелегальных мигрантов; при этом отсутствует более комплексный подход, который бы способствовал безопасной, законной и упорядоченной миграции. Вместе с тем в последние годы формируется общее мнение относительно того, что ни одна страна не может эффективно управлять миграцией в одиночку и что необходимо межгосударственное сотрудничество как на региональном, так и на глобальном уровнях. Признание этого факта нашло отражение в формировании региональных консультативных процессов по вопросам миграции в каждом регионе и в повышении внимания к явлению миграции в работе региональных экономических сообществ и различных межрегиональных форумов. Возможно, самым наглядным подтверждением этого является увеличение числа членов, а также расширение деятельности и сферы охвата Международной организации по миграции (МОМ), которая сейчас насчитывает 162 государства-члена, имеет свои представительства примерно в 150 странах и более 8000 сотрудников, работающих преимущественно на местах.

15. Не менее важно и расширение диапазона поступающих от правительств во всем мире в адрес международных организаций, таких как МОМ и Международная организация труда (МОТ), просьб об оказании содействия в разработке и осуществлении планируемой и эффективно управляемой миграционной политики и об оказании помощи мигрантам, находящимся в уязвимом положении. Тем не менее вопросы миграции недостаточно полно интегрированы в работу механизмов Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам и вопросам развития, что выражается и в том, что МОМ не является частью системы Организации Объединенных Наций.

В. Беженцы: данные и тенденции

16. Согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней от 1967 года, беженцем является лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, 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» (см. статью 1 Конвенции). В статье 1 Конвенции Организации африканского единства 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке к этой категории причисляются лица, которые подпадают под это определение, а также лица, которые покидают свою страну «вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок». Картахенская декларация по вопросу о беженцах 1984 года расширяет рамки этого определения, включая в число бенефициаров в Латинской Америке лиц, которые бегут из своих стран из-за того, что «их жизни, безопасности или свободе угрожают ставшее повсеместным насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка».

17. В 2014 году, по данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), насчитывалось 14,4 млн. беженцев. Кроме того, Ближневосточным агентством Организации

Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ зарегистрировано 5,2 млн. палестинских беженцев. Всего 11 стран являются странами происхождения для 75 процентов беженцев, и более 50 процентов всех беженцев принимают семь стран. Половину всех беженцев в мире составляют дети в возрасте до 18 лет, и примерно половину от общего числа беженцев составляют женщины и девочки. В 2014 году большинство беженцев — 86 процентов, согласно оценкам УВКБ, — проживали в развивающихся странах⁵. Сейчас возможностей для добровольной репатриации меньше, чем когда-либо за последние десятилетия, и поэтому поиск долгосрочных решений становится более сложной задачей для тех, кто участвовал в крупных трансграничных перемещениях, скажем, несколько лет — или даже десятилетий — тому назад.

18. База защиты беженцев постепенно расширяется, однако многие люди вынуждены покидать свои дома по причинам, которые не подпадают под определение, приводимое в Конвенции 1951 года, и которые включают стихийные бедствия или исчезновение источников средств к существованию в результате неблагоприятного воздействия изменения климата и отсутствия продовольственной безопасности. Многие используют каналы миграции в поисках безопасности, и многие страны разрешают людям, уехавшим по этим и другим причинам, оставаться на своей территории в качестве временной меры.

19. Проблема беженцев, безусловно, серьезно беспокоит международное сообщество. На протяжении последних 65 лет государства-члены прилагали совместные усилия для защиты беженцев и оказания им помощи и для расселения их ограниченного числа в третьих странах при поддержке УВКБ и МОМ. Однако в этом деле были и недостатки. Совершенно очевидно, что международное сообщество не сумело предотвратить или устранить факторы, которые заставляют беженцев уезжать. Необходимая помощь не всегда была своевременной и предсказуемой, что имеет негативные последствия для беженцев и общин, в которых они живут. Найти долгосрочные решения проблем беженцев удавалось не всегда.

С. Перемещение населения внутри стран

20. Есть также много людей, которые вынуждены перемещаться в пределах национальных границ. По данным Центра наблюдения за процессами внутреннего перемещения, число внутренне перемещенных лиц на конец 2014 года составляло почти 40 миллионов человек⁶. В Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны от 1998 года, которые служат нормативной базой для защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи, такие лица определяются как лица, «которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных прояв-

⁵ См. UNHCR, “UNHCR mid-year trends 2014” (Geneva, 2015). Имеется на сайте <http://unhcr.org/54aa91d89.html>.

⁶ Alexandra Bilak and others, “Global overview 2015: people internally displaced by conflict and violence” (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, 2015). Имеется на сайте www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf.

лений насилия, нарушений прав человека и стихийных или антропогенных бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ» (см. E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение). Конвенция Африканского союза 2009 года о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи расширяет это определение, включая в него лиц, перемещенных вследствие изменения климата и осуществления проектов в области развития.

21. Когда люди не могут обрести безопасность или получить поддержку в своей стране, они могут искать защиты и помощи в других странах в качестве беженцев или мигрантов. В моем докладе в связи со Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам и в содержащейся в нем повестке дня в интересах человечества (см. A/70/709 и приложение) я изложил ряд мер по удовлетворению потребностей внутренне перемещенных лиц в защите и помощи, и, возможно, настало время провести обзор основных операций, осуществляемых в интересах внутренне перемещенных лиц, и применить на практике накопленный опыт в отношении того, как улучшить меры реагирования.

III. Почему люди перемещаются: причины перемещения больших групп беженцев и мигрантов

22. Как добровольная миграция, так и вынужденное перемещение были неотъемлемой частью человеческой жизни на протяжении всей истории, и наверняка в истории семей большинства людей в мире имеется опыт подобных перемещений. Учитывая, что мы живем в глобальном и взаимозависимом мире, можно предположить, что в будущем международная миграция станет еще более распространенным явлением. Все большая интеграция рынков рабочей силы и снижение стоимости перевозок, а также вполне сложившиеся информационные, коммуникационные и социальные сети — все это способствует большей мобильности.

23. По прогнозам, численность населения мира в обозримом будущем продолжит расти и, как ожидается, достигнет к 2050 году 9,7 миллиарда человек. Если доля международных мигрантов в составе всего мирового населения останется постоянной, то к 2050 году численность мигрантов во всем мире достигнет 321 миллиона человек. Согласно прогнозам, более половины увеличения численности населения мира до 2050 года (2,4 миллиарда человек) придется на Африку (1,3 миллиарда человек)³. Развивающиеся страны, в которых наблюдается снижение рождаемости и проживает относительно небольшое число пожилых людей, могут воспользоваться такой демографической тенденцией, обеспечив качественное образование и занятость для своего увеличивающегося трудоспособного населения. Однако если рост населения будет опережать возможности в плане образования и создания рабочих мест, то наверняка все большее количество молодых людей будет в массовом порядке искать себя возможности за рубежом. В то же время все большее число стран, особенно тех, в которых не наблюдается устойчивой иммиграции, сталкиваются

ся с проблемой быстрого старения населения, снижения его численности и сокращения рабочей силы⁷.

24. За последние два десятилетия мир в целом стал гораздо богаче. Вырос объем валового внутреннего продукта большинства стран, что сопровождалось соответствующим подъемом уровня образования, увеличением продолжительности жизни и расширением доступа к государственным услугам. Вместе с тем рост был неравномерным и происходило увеличение неравенства. Факты говорят о том, что, хотя бедность является одной из движущих сил миграции, зачастую самые бедные не имеют средств, для того чтобы мигрировать. Таким образом, экономическое развитие может в долгосрочной перспективе снизить остроту миграционных проблем, однако в краткосрочной перспективе привести к усилению миграции.

25. Миграция и развитие взаимосвязаны. Отправляемые мигрантами денежные переводы способствуют сокращению масштабов бедности и позволяют обеспечить доступ к образованию, здравоохранению и другим благам. Инвестиции мигрантов и создаваемый благодаря им торговый оборот стимулируют создание рабочих мест и улучшают показатели платежного баланса⁸. Возвращающиеся мигранты привносят в свои общества новые знания и навыки; они и их сети способствуют экономическому росту. В то же время массовая эмиграция в тех случаях, когда она влечет за собой утрату самого молодого и самого активного в экономическом отношении слоя населения, дорого обходится развивающимся странам.

26. Хотя в большинстве случаев движущими силами международной миграции являются экономические факторы, в случае с беженцами и внутренне перемещенными лицами основными причинами перемещения становятся, в частности, конфликты, насилие, преследования, политические репрессии и другие серьезные нарушения прав человека. Зачастую внутренними причинами массового перемещения людей являются слабые структуры управления, которые не противодействуют социальной изоляции, маргинализации и дискриминации, а наоборот способствуют их институциональному закреплению.

27. Бедствия всегда приводили к перемещению людей и наверняка будут провоцировать его в еще большей степени в будущем, если учесть, что концентрация населения в городах увеличивается и существует вероятность того, что угрозы, связанные с изменением климата и ухудшением состояния окружающей среды, будут возникать чаще и будут усиливаться. Согласно имеющимся оценкам, в последние восемь лет численность перемещаемого населения составляла в среднем 28 миллионов человек в год⁹. Более частые засухи наверняка приведут к тому, что многие сельские жители будут переезжать в города, увеличивая тем самым нагрузку на рынки рабочей силы и жилья. Факты свиде-

⁷ United Nations, "Trends in international migration, 2015", *Population Facts*, No. 2015/4, December 2015. Имеется на сайте www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf.

⁸ См. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *International Migration Outlook 2006* (Paris, OECD Publishing, 2006), p. 156. Имеется на сайте www.oecd.org/els/mig/38840502.pdf.

⁹ Michelle Yonetani and others, "Global estimates 2015: people displaced by disasters" (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, 2015). Имеется на сайте www.internal-displacement.org/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/.

тельствуют о том, что люди, перемещение которых обусловлено экологическими факторами, обычно переезжают в районы, подверженные еще большим экологическим рискам. Повышение уровня моря и экстремальные погодные явления могут вынудить людей покинуть прибрежные районы и низколежащие малые островные государства. Хотя многие из тех, кто пострадал от бедствий, имеют возможность достаточно скоро вернуться в свои дома, в некоторых случаях такие люди нуждаются в постоянном переселении.

IV. Опасный путь, непредсказуемый прием и долгосрочные перспективы

A. Опасные поездки

28. В отсутствие достаточно безопасных, упорядоченных и законных способов попасть в другие страны и беженцы, спасающиеся от преследований или конфликтов, и мигранты, бегущие от невзгод, зачастую вынуждены пускаться в опасные путешествия кружным путем по морю, по суше или по воздуху. Не имея других вариантов, они, для того чтобы пересечь международные границы, вынуждены отдавать свои сбережения и вверять свои жизни преступным сетям. Особую обеспокоенность вызывает то, что среди участников таких перемещений становится все больше детей.

29. Многим такие путешествия стоят жизни. По одной из оценок, в последние два десятилетия при попытке пресечения международных границ погибли по меньшей мере 50 000 человек, в том числе тысячи детей¹⁰. Хотя благодаря действиям национальных служб береговой охраны удалось спасти тысячи жизней, неэффективные и слабые программы поисково-спасательных работ, включая процедуры проведения спасательных операций на море и высадки на берег, подвергают опасности как спасателей, так и спасаемых.

30. Беженцы и мигранты попадают также в опасные условия и сталкиваются с ущемлением их прав человека и когда путешествуют по суше, будь то в Сахеле, Центральной Америке или на горных перевалах в Азии. Об опасностях, с которыми мигранты и беженцы сталкиваются в пути, сообщается далеко не всегда, а данные о числе погибших и пострадавших являются неполными, что объясняется незаконным характером таких перемещений¹¹. Хотя УВКБ сообщало о некоторых таких путешествиях, а МОМ начала ежегодно сообщать о том, сколько людей погибло в пути следования, какой-либо систематической процедуры представления данных о количестве людей, пытающихся пересечь международные границы, или о количестве погибших и пострадавших среди них не существует.

31. В соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколами к ней, касающимися торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов, незаконный ввоз людей и торговля людьми — это разные преступления. В первом случае неле-

¹⁰ ИОМ, Missing migrants project database. Имеется на сайте <https://missingmigrants.iom.int/>.

¹¹ См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Situation of migrants in transit” (Geneva, 2016). Имеется на сайте http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/OHCHR_2016_Report-migrants-transit_EN.pdf.

гальная деятельность лиц, занимающихся незаконным ввозом людей, состоит в том, что они содействуют незаконному перемещению людей через международные границы, тогда как торговцы людьми используют силу, прибегают к принуждению или обману для эксплуатации этих людей в различных целях, включая сексуальную эксплуатацию и принудительный труд. Хотя точные данные по этому вопросу получить сложно, можно говорить о том, что в условиях массового перемещения беженцев и мигрантов опасность торговли людьми существенно возрастает. Примерно две трети государств-членов ратифицировали Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющие Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, в целях положить конец торговле людьми и эксплуатации людей лицами, занимающимися незаконным ввозом людей. Однако государства-члены по-прежнему сталкиваются с трудностями в их осуществлении. Расширение возможностей для безопасной, законной и упорядоченной миграции крайне важно в контексте глобальных усилий по искоренению этого зла.

32. Многие мигранты и беженцы переживают в пути травмирующие события, включая тюремное заключение и физическое и психологическое насилие. Дети — как перемещающиеся в одиночку, так и со своими семьями — подвергаются в таких путешествиях особой опасности, равно как и беременные женщины, пожилые люди и инвалиды. Велика угроза сексуального насилия и гендерного насилия, о чем говорят результаты недавних исследований по проблеме насилия, с которым сталкиваются как направляющиеся в Соединенные Штаты Америки женщины из Центральной Америки, так и женщины-беженцы и женщины-мигранты, следующие в Европу¹². Среди других опасностей, которым особенно подвержены в пути женщины и девочки, — разделение семей, психосоциальный стресс и психологические травмы, медицинские осложнения, физический вред и ранения и риск подвергнуться эксплуатации.

В. Небезопасное прибытие и непредсказуемый прием

33. По прибытии на границу лиц, ищущих убежища, беженцев и мигрантов поджидают новые опасности. Они могут столкнуться с проблемами в получении доступа к справедливым и эффективным процедурам определения индивидуального статуса беженца. В некоторых странах их содержат под стражей, иногда продолжительное время и в неудовлетворительных условиях, и при этом они не имеют возможностей осуществлять свои права. Кроме того, они могут подвергнуться опасности ускоренного возвращения без надлежащих гарантий или другим действиям в нарушение обязательств государств относительно невыдворения.

34. Для надлежащей организации мероприятий по прибытии большого числа беженцев и мигрантов чрезвычайно важны эффективные процедуры проверки. Однако в ситуациях их массового притока возможности государств по установлению личности, регистрации и оформлению документов вновь прибывающих

¹² См. Rebecca Eapen and others, “Initial assessment report: protection risks for women and girls in the European refugee and migrant crisis” (UNHCR, United Nations Population Fund, Women’s Refugee Commission, 2016). Имеется на сайте www.unhcr.org/569f8f419.html.

лиц и по оказанию им необходимой помощи подвергаются серьезному испытанию. Даже государства-члены, имеющие надежные системы процедур проверки, позволяющих обеспечивать соблюдение прав человека, выносить решения по заявлениям о предоставлении убежища и определять особые потребности в защите и поддержке, могут столкнуться с тем, что их системы на какое-то время оказываются не в состоянии справиться с работой из-за огромного количества вновь прибывших лиц.

35. Есть люди, которые, возможно, не могут претендовать на статус беженца, но, тем не менее, находятся в уязвимом положении и нуждаются в защите вследствие условий в их родных странах и/или причин, по которым они были вынуждены уехать. Несмотря на усилия, направленные на создание и укрепление более предсказуемых систем реагирования на смешанные перемещения, включая состоящий из 10 пунктов план действий УВКБ по защите беженцев и решению проблемы смешанной миграции¹³ и концепцию функционирования МОМ в условиях миграционного кризиса¹⁴, как в теории, так и на практике сохраняются серьезные проблемы.

36. Зачастую принимающие государства вынуждены самостоятельно принимать меры реагирования в связи с массовым притоком вновь прибывающих лиц. Региональные механизмы совместного несения ответственности оказываются неэффективными. Механизмы международного сотрудничества не в состоянии предоставить странам и сообществам, затронутым массовыми перемещениями беженцев и мигрантов, достаточную финансовую и иную поддержку. Очень часто ответственность за вновь прибывающих лиц ложится на власти и принимающие общины первой страны прибытия. Несмотря на усилия некоторых доноров, средств для финансирования гуманитарной деятельности обычно бывает недостаточно как для работы с беженцами, так и для обслуживания более разнообразных смешанных миграционных потоков. Гуманитарная помощь недостаточно тесно увязана с финансированием развития и ключевыми государственными системами, необходимыми для поддержки учреждений и общин, испытывающих на себе негативные последствия притока беженцев и мигрантов.

37. Я обеспокоен усиливающейся среди государств-членов тенденцией возводить в ответ на перемещения больших групп беженцев и мигрантов заграждения и стены и другой связанной с этим тенденцией — объявлять незаконную миграцию преступлением. Опыт показывает, что такие меры неэффективны в плане противодействия незаконному ввозу людей и торговле людьми: они лишь приводят к перенаправлению потоков в другие места. Они также сами по себе несовместимы с защитой достоинства и обеспечением безопасности мигрантов и беженцев, которые в результате вынуждены отправляться в еще более опасные путешествия или прозябать в жутких условиях, а иногда и испытывать на себе жесткие действия правоохранителей на границах. Эти меры могут также усиливать в обществах ксенофобию и враждебное отношение к мигрантам и беженцам и отрицательно сказываться на всеобщем стремлении к

¹³ UNHCR, “Refugee protection and mixed migration: the 10-point plan in action” (Geneva, 2011). Имеется на сайте www.unhcr.org/50a4c2b09.pdf.

¹⁴ IOM, “Migration consequences of complex crises: IOM institutional responses”, paper prepared for the tenth session of the IOM Standing Committee on Programmes and Finance, Geneva, 15 and 16 May 2012. Имеется на сайте www.iom.int/mcof.

развитию межгосударственной интеграции и сотрудничества. Как ясно следует из названия настоящего доклада, взаимосвязанному миру необходим такой подход к перемещению людей, который основан не на закрытии границ и криминализации, а на уважении человеческого достоинства.

С. Долгосрочные перспективы

38. Поскольку беженцы и мигранты, которым разрешают остаться в принимающей стране, зачастую остаются там надолго, первоначально необходимый гуманитарный подход не является жизнеспособным долгосрочным решением проблемы перемещений больших групп людей. Как подчеркнула Группа по проблемам глобальной миграции, для того чтобы включить беженцев и мигрантов, остающихся на территории государства, в национальные и местные планы развития в целях обеспечения им возможностей для получения средств к существованию при одновременном повышении сопротивляемости принимающих общин и расширении возможностей для их развития, необходимы усилия в среднесрочной и долгосрочной перспективе¹⁵. Такие усилия по социальной интеграции беженцев и мигрантов обычно требуют первоначальных вложений со стороны принимающих государств, для чего может потребоваться внешняя поддержка. Однако в долгосрочной перспективе такие усилия могут привести к укреплению социальной сплоченности и стать весомым вкладом в местную экономику.

39. Принимающие общины, которых напрямую затрагивает прибытие большого числа беженцев и мигрантов, нуждаются в поддержке и опыте таких участников процесса развития, как Программа развития Организация Объединенных Наций, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Всемирный банк и региональные банки развития, для обеспечения реализации собственных приоритетов в плане развития. Идея необходимости взаимодействия с принимающими общинами находит все большее признание. В этой связи международное сообщество все активнее признает необходимость укрепления связи между гуманитарной помощью и помощью в целях развития в деле решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Участники гуманитарной деятельности и деятельности в области развития должны работать сообща для достижения в ходе многолетних периодов совместных результатов, основанных на использовании относительных преимуществ, особенно в ситуациях затянувшегося процесса перемещения.

40. Я с глубокой обеспокоенностью отмечаю, что проникнутые ксенофобией и расизмом заявления в отношении беженцев и мигрантов становятся все более жесткими и частыми и что такие заявления все благосклоннее воспринимаются общественностью. Вектор политики и дискуссии в обществе по вопросам мигрантов и беженцев необходимо изменить: он должен быть направлен не в сторону угроз, а в сторону международной солидарности, защиты достоинства и признания позитивного вклада. Такие усилия необходимо направить на устра-

¹⁵ См. Global Migration Group, *Mainstreaming migration into development planning: a handbook for policymakers and practitioners* (Geneva, 2010). Имеется на сайте www.globalmigrationgroup.org/working-group-mainstreaming-migration-national-development-strategies.

нение опасений и страхов принимающих общин, и они должны основываться на фактах, а не на предположениях и неверной информации. Учитывая наличие огромного числа факторов, подтверждающих, что личные контакты в значительной мере способствуют устранению предубеждений, настоятельно необходимо искать более креативные пути налаживания контактов между принимающими общинами, с одной стороны, и беженцами и мигрантами — с другой.

V. Использование богатого опыта межгосударственного сотрудничества

A. Извлечение уроков из регионального опыта

41. Наши коллективные усилия, направленные на создание механизмов для повышения эффективности будущей работы, могут базироваться на уроках, извлеченных из осуществления прежних региональных инициатив по решению проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Например, в 1989–1997 годах в рамках Комплексного плана действий в интересах индокитайских беженцев страны происхождения, первого убежища и переселения взяли на себя конкретные обязательства по поиску решения проблемы миллионов беженцев из стран Юго-Восточной Азии и обеспечению упорядоченного отъезда сотен тысяч мигрантов. Международная конференция по проблеме центральноамериканских беженцев в 1987–1994 годах способствовала мобилизации поддержки со стороны структур, занимающихся вопросами развития и гуманитарной деятельностью, с тем чтобы возвращающимся беженцам и внутренне перемещенным лицам, а также принимающим общинам были предоставлены возможности для получения средств к существованию. В 1993–2005 годах в рамках Конференции стран Содружества Независимых Государств по проблемам беженцев и мигрантов 12 государств-членов из бывшего Союза Советских Социалистических Республик анализировали и решали проблему разнообразных недобровольных перемещений населения, происходивших на территории бывшего Союза Советских Социалистических Республик, в том числе беженцев, внутренне перемещенных лиц, возвращающихся мигрантов, ранее депортированных народов, незаконных мигрантов и лиц, пострадавших в результате бедствий.

42. К основным факторам успеха этих региональных инициатив относятся увязка решений и более широких мирных процессов, привлечение внимания одновременно к потокам беженцев и перемещениям нелегальных мигрантов, формирование подходов с учетом особенностей конкретных регионов и достижение «договоренностей», при которых обязанности распределялись между странами происхождения, транзита и назначения и включали в себя как гуманитарное реагирование, так и поиск решений в области развития. Институциональные факторы, способствовавшие их успеху, включали в себя налаживание подготовительных и последующих процессов (вместо проведения единовременных конференций по объявлению взносов), твердое руководство работой ключевых учреждений и поддержку со стороны Генерального секретаря и гражданского общества.

43. Недавно разработанный Региональный план помощи беженцам и повышения устойчивости, разработанный в связи с кризисом в Сирийской Арабской

Республике, объединяет более 200 партнеров, принимающих участие в координируемых на региональном уровне мерах реагирования на этот связанный с беженцами кризис. Этот план предусматривает предоставление гуманитарных ресурсов и ресурсов в области развития в поддержку осуществления национальных планов помощи Египту, Иордании, Ираку, Ливану и Турции. Этот план, реализация которого осуществляется под совместным руководством Программы развития Организации Объединенных Наций и УВКБ, включает меры по удовлетворению потребностей живущих в лагерях беженцев в защите и помощи, а также направленные на повышение устойчивости мероприятия в области развития уязвимых общин при одновременном укреплении потенциала национальных и субнациональных систем предоставления услуг.

44. В рамках еще одной региональной инициативы — учрежденного в 2002 году Балийского процесса по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности — был вынесен ряд предложений по защите людей на море; предотвращению незаконного провоза мигрантов и торговли людьми; устранению коренных причин этой проблемы и улучшению жизни в подвергающихся риску общинах. Появившаяся в 2014 году инициатива стран Африканского союза и Африканского Рога по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов, известная также как Хартумский процесс, также позволила продвинуться в планировании совместной деятельности по этим вопросам.

В. Устранение причин проблемы

45. Достижение целей и задач в области устойчивого развития, предусмотренных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, позволило бы уменьшить для мигрантов необходимость покидать свои дома в поисках лучшей доли за счет устранения некоторых первопричин вынужденного перемещения беженцев и мигрантов. Это также способствовало бы формированию четкой миграционной политики, снижению издержек, связанных с миграцией, и увеличению вклада мигрантов и беженцев в развитие стран происхождения и назначения.

46. Важнейшая роль раннего реагирования на нарушения прав человека является центральным элементом моей инициативы «Права прежде всего», и тесная связь между предотвращением и защитой признается в пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года, в котором Генеральная Ассамблея обязалась оказывать государствам помощь в повышении их возможностей защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и помогать тем, кто находится в стрессовой ситуации, до начала кризисов и конфликтов.

47. В Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы содержался призыв к странам принять меры для снижения риска бедствий и уменьшения обусловленных ими перемещений населения (см. резолюцию 69/283 Генеральной Ассамблеи). На своей двадцать первой сессии, проходившей в Париже с 30 ноября по 13 декабря 2015 года, участники Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата договорились учредить целевую группу для разработки всесторонних подходов к «предотвращению, сведению к минимуму и решению

проблемы перемещения людей, связанного с негативными последствиями изменения климата» (см. FCCC/CP/2015/10/Add.1, решение 1/CP.21).

С. Инициативы, связанные с миграцией и перемещением населения

48. Существуют и другие осуществляемые под руководством государств процессы, ведущие к разработке конкретных инструментов для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Учрежденный в 2007 году Глобальный форум по миграции и развитию — это добровольный, неофициальный, необязательный и осуществляемый под руководством правительств процесс, призванный содействовать укреплению взаимопонимания и развитию сотрудничества в вопросах, касающихся взаимосвязи между миграцией и развитием, и достижению практических и связанных с конкретными действиями результатов. В 2015 году Глобальный форум впервые стал рассматривать вопросы, касающиеся вынужденных мигрантов.

49. Правительства более 100 стран вновь заявили о своей приверженности повышению уровня защиты лиц, перемещающихся через границы в результате бедствий, связанных с изменением климата, в рамках Нансеновской инициативы — осуществлявшегося в 2012–2015 годах под руководством государств консультативного процесса, в ходе которого поступили сведения о том, что по крайней мере 53 страны приняли у себя или воздержались от возвращения мигрантов, пострадавших в результате бедствий¹⁶. Осуществляемая под руководством государств с 2014 года инициатива «Мигранты в странах, переживающих кризис», сопредседателями которой являются Соединенные Штаты и Филиппины и которая реализуется при поддержке МОМ, выступающей в качестве ее секретариата, обеспечивает возможность для разработки руководящих принципов защиты мигрантов, оказавшихся в странах, переживающих конфликты или стихийные бедствия, и оказания помощи таким мигрантам¹⁷. Альянс для поиска решений объединяет правительства и другие стороны, заинтересованные в поиске решений, и его члены напрямую говорят о том, что вынужденное перемещение является как гуманитарной проблемой, так и проблемой в области развития.

50. Наличие всех этих инициатив свидетельствует о том, что многие субъекты в различных ситуациях и местах ищут пути расширения международного сотрудничества для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов. Нарботок в этой области уже немало.

VI. Решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов: рекомендации государствам-членам

51. Запланированное на 19 сентября 2016 года пленарное заседание высокого уровня предоставит мировым лидерам уникальную возможность договориться о новом подходе к решению проблемы перемещений больших групп беженцев

¹⁶ См. www.nanseninitiative.org/.

¹⁷ См. <https://micicinitiative.iom.int/>.

и мигрантов. Компоненты, необходимые для выработки всеохватного решения, уже есть. Существуют необходимые конвенции, рамочные программы и инструменты, хотя некоторые из них нуждаются в более широком признании, и все они — в полномасштабном осуществлении. В настоящем разделе содержатся справочная информация и мои конкретные рекомендации государствам-членам по укреплению мер реагирования в связи перемещениями больших групп беженцев и мигрантов, а раздел VII посвящен обязательствам, которые государства-члены могли бы взять на самом высоком уровне 19 сентября.

A. Обеспечение безопасности и достоинства при перемещениях больших групп беженцев и мигрантов

Устранение коренных причин проблемы

52. Краеугольным камнем всех усилий должно быть устранение причин массовых перемещений беженцев и мигрантов. Люди имеют право жить у себя дома, и международное сообщество должно сделать все возможное для того, чтобы люди не были вынуждены покидать родной кров и свои общины в поисках безопасности и возможности выжить. Устранение этих причин требует выполнения государствами-членами обязательств, которые они брали на себя все эти годы. В большинстве случаев все хорошо знают, что необходимо сделать для устранения причин, вызывающих перемещения больших групп людей через международные границы. В новых перечнях рекомендаций нет никакой необходимости. Вместо этого необходимы мобилизация политической воли и ресурсов для выполнения решений международного сообщества, принятых в Генеральной Ассамблее, Совете Безопасности и других международных форумах. Вместо того чтобы заниматься «предупреждением» массовых перемещений беженцев и мигрантов, необходимо устранять факторы, которые вынуждают беженцев и мигрантов покидать свои дома и общины.

Защита людей при массовых перемещениях беженцев и мигрантов

53. основополагающим принципом является необходимость соблюдения прав человека всех лиц, покидающих свои страны, вне зависимости от их миграционного статуса. Регулирование миграции и реагирование на перемещения беженцев должны осуществляться при полном соблюдении международных норм в области прав человека, беженского, гуманитарного и трудового права.

54. Люди в пути — будь то беженцы, лица, ищущие убежища, или мигранты — имеют право на защиту. В соответствии с международным правом помощь должна быть оказана «любому обнаруженному в море лицу, которому угрожает гибель»¹⁸. Государства-члены также обязаны пресекать деятельность сетей для незаконного ввоза людей и торговли людьми и задерживать и предавать суду преступников, извлекающих выгоду из этой противозаконной деятельности. Пограничные и морские правила, включая процедуры высадки на берег, должны соответствовать стандартам в области прав человека и главному гуманитарному принципу, который заключается в том, чтобы сначала спасти человека, а уже потом задавать ему вопросы. Я призываю государства-члены

¹⁸ См. статью 98 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, см. также Международную конвенцию об охране человеческой жизни на море.

провести обзор своего национального законодательства и положений в области уголовного правосудия, чтобы удостовериться в том, что они соответствуют международным нормам, касающимся незаконного ввоза людей, торговли людьми, безопасности на море и пограничного контроля.

55. Государства-члены несут ответственность за обеспечение того, чтобы их процедуры пограничного контроля способствовали защите прав человека и согласовывались с нормами международного беженского права, а также учитывали особые потребности женщин, детей и других лиц, которые могут подвергаться особому риску. Насущные потребности всех лиц, подвергавшихся физической или психологической опасности во время путешествия, будь то по суше или по морю, должны удовлетворяться независимо от их миграционного статуса, и людям с особыми потребностями должен предоставляться доступ к соответствующим услугам. Что касается детей, то защита их интересов должна при любых обстоятельствах оставаться первоочередным требованием. В этой связи я призываю государства-члены провести обзор своих принципов пограничного контроля в свете рекомендуемых принципов и руководящих указаний в отношении защиты прав человека на международных границах, разработанных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)¹⁹, Концепции функционирования МОМ в условиях миграционного кризиса и состоящего из 10 пунктов плана УВКБ по вопросам защиты беженцев и смешанной миграции, разработанного УВКБ. Я также призываю государства-члены обратить вспять усиливающуюся тенденцию к чрезмерной охране и закрытию границ и двигаться в направлении создания более широких возможностей для безопасной, законной и упорядоченной миграции.

56. Я обеспокоен все более частыми попытками объявлять нелегальные перемещения людей преступлением. Международное беженское право четко трактует, что, если лица, ищущие убежища, используют незаконные средства проникновения в страну, это нельзя вменять им в вину. Все беженцы и мигранты вне зависимости от их статуса имеют право на надлежащую правовую процедуру при определении их правового состояния, права на въезд и права оставаться в стране, и коллективные высылки не являются допустимыми ни при каких обстоятельствах. Поэтому я призываю государства рассмотреть альтернативы содержанию под стражей для целей иммиграционного контроля и взять на себя обязательство никогда не задерживать детей для этих целей.

57. Хотя права человека распространяются на всех, необходимы процессы отбора и направления для выявления тех, кто нуждается в защите в соответствии с нормами международного беженского права. Нуждающиеся в защите как беженцы должны передаваться соответствующим органам, о чем подробно говорится ниже. Лица, не отвечающие определению беженца, могут нуждаться в других видах защиты: например, детям без сопровождения, жертвам торговли людьми и жертвам гендерного насилия должны предоставляться те виды защиты и помощи, которые им необходимы. В связи с этим я обратился к государствам-членам с просьбой взять на себя обязательство разработать дополни-

¹⁹ См. УВКПЧ, «Рекомендуемые принципы и руководящие указания в отношении защиты прав человека на международных границах» («Женева, 2014 год). Имеется на сайте www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf.

тельные руководящие указания в отношении защиты мигрантов, относящихся к особо уязвимым группам, о чем подробнее говорится в разделе VII.

58. В частности, я призываю все государства-члены разработать с учетом гендерных и возрастных аспектов стратегии и меры для защиты прав и удовлетворения особых потребностей детей, сохранения единства семей, а также предотвращения гендерного насилия и реагирования на него. Я также призываю все государства-члены соблюдать права и удовлетворять потребности всех прибывающих лиц, относящихся к особо уязвимым группам, включая пожилых людей и инвалидов, вне зависимости от их миграционного статуса.

59. Государства-члены, сталкивающиеся с притоком большого числа беженцев и мигрантов, заслуживают широкой поддержки со стороны международного сообщества, включая увеличение объемов гуманитарной помощи для удовлетворения неотложных потребностей. Им также могут понадобиться дополнительные людские ресурсы для спасательных работ, проверки и приема вновь прибывших. Я призываю государства-члены оказывать друг другу поддержку в случаях большого притока беженцев и мигрантов на основе двустороннего, регионального и международного сотрудничества, а также в рамках всесторонних мер оказания помощи беженцам, изложенных ниже в пунктах 76–90.

Недискриминация и интеграция

60. Многие беженцы и мигранты во всем мире подвергаются дискриминации и маргинализации. С этим срочно необходимо что-то делать.

61. Международное право запрещает любую дискриминацию по признаку расы, пола, языка, религиозных, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, семейного происхождения или по любому другому признаку. Этот запрет хорошо известен, и история преподавала нам немало уроков о разрушительных последствиях ненависти. Тем не менее мы вновь переживаем этап, когда во многих районах мира укрепляется ядовитая идеология ксенофобии, а зачастую и расизма. Такая обстановка ведет к дискриминации беженцев и мигрантов в различных сферах жизни: образовании, занятости, здравоохранении, жилищной сфере. Она является посягательством на человеческое достоинство беженцев и мигрантов. Для решения этой проблемы я решил начать глобальную кампанию под руководством Организации Объединенных Наций по борьбе с ксенофобией с упором на прямые личные контакты между принимающими сообществами и беженцами и мигрантами.

62. Надеюсь, что эта кампания позволит рельефно обозначить нашу общечеловеческую сущность и привлечет внимание к положительному вкладу беженцев и мигрантов. Я также надеюсь, что в ее проведении широкую поддержку окажут государства-члены и различные субъекты гражданского общества во всех странах²⁰.

63. Многие беженцы и мигранты оказываются маргинализованы в обществе, в котором они живут. Такая ситуация не дает беженцам и мигрантам возможности реализовать свой человеческий потенциал и в результате порождает эко-

²⁰ См., например, кампании МОМ (<http://iamamigrant.org/>), УВКБ (<https://twitter.com/hashtag/withrefugees>) и Детский фонд Организации Объединенных Наций (<https://twitter.com/hashtag/actofhumanity>).

номические трудности и социальную напряженность. Чтобы этого не произошло, следует интегрировать беженцев и мигрантов во все сферы социальной, культурной и экономической жизни. Интеграция помогает беженцам и мигрантам реализовать свой человеческий потенциал и внести положительный вклад в экономику и общественную жизнь принимающей страны. Она способствует социальной сплоченности. Интеграция выгодна для всех сторон: как для самих беженцев и мигрантов, так и для принимающих обществ и стран происхождения.

64. Основания для интеграции закреплены в нормах международного права. Конвенция о статусе беженцев 1951 года содержит положения о социально-экономических правах беженцев. Международное право прав человека, принципы которого были заложены во Всеобщей декларации прав человека и дополнены в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах, наделяет каждого основными правами человека с очень небольшим числом ограничений для неграждан. Этими правами обладают как беженцы, так и мигранты.

65. Политика интеграции направлена на включение беженцев и мигрантов в жизнь принимающего общества. Это означает, что беженцы и мигранты должны получать поддержку в изучении языка страны на раннем этапе; также важно их ознакомление с ее культурой. Как показывает изучение передового опыта, интеграция наиболее эффективна тогда, когда она начинается сразу по прибытии. Интеграция — это упор на обеспечение доступа ко всем типам и уровням образования, к здравоохранению и к трудоустройству на всех уровнях квалификации. Поэтому я призываю государства-члены разработать национальную политику интеграции беженцев и мигрантов.

66. Государства не смогут добиться интеграции, если они будут действовать порознь. В этом деле необходимо широкое участие различных субъектов, включая беженцев и мигрантов. Местные организации гражданского общества, религиозные общины, частный сектор, средства массовой информации, национальные правозащитные учреждения и ассоциации беженцев и мигрантов следует призывать к тому, чтобы они играли более активную роль, а государствам-членам следует налаживать партнерские отношения с ними. Учитывая важность занятости и источников средств к существованию в политике интеграции, я призываю государства-члены быть готовыми оказать правительствам, организациям работодателей и трудящихся и другим субъектам в сфере занятости поддержку в урегулировании значительных последствий большого притока беженцев и мигрантов на рынки труда.

67. Национальная политика интеграции также должна обеспечивать учет интересов мигрантов и беженцев в национальных стратегиях развития и национальных планах действий по адаптации, а также в рамочных программах Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Следует обеспечивать согласованность политики в области миграции и в других областях в том, что касается, например, приема на работу и денежных переводов, повышения и признания квалификации, ухудшения состояния окружающей среды и изменения климата, развития сельского хозяйства и сельских районов и занятости молодежи. Необходимо активизировать сотрудничество между участниками международного процесса развития и гуманитарными учреждениями, чтобы обеспечить государствам, в том числе местным властям, по-

лучение необходимой им всесторонней поддержки. Я привержен обеспечению такого взаимодействия в системе Организации Объединенных Наций.

В. Комплексные меры реагирования и усиление совместной ответственности за беженцев

68. В результате вспыхивающих и неурегулированных конфликтов мир сталкивается с беспрецедентным количеством беженцев. Необходимо срочно распределить ответственность за беженцев таким образом, чтобы права беженцев были защищены, а их приток не сказывался непропорционально на отдельных странах и регионах только потому, что они ближе других расположены к странам происхождения. Это одна из первоочередных глобальных задач. В разделе VII излагается ряд обязательств, которые государствам-членам предлагается принять на высшем уровне в виде глобального договора о совместной ответственности за беженцев, чтобы защитить беженцев и одновременно обеспечить эффективную и предсказуемую поддержку государств-членов, затрагиваемых их перемещениями.

69. В основе международного режима защиты с момента его появления в начале XX века лежат сотрудничество между государствами-членами и совместное несение ответственности. В преамбуле к Конвенции о статусе беженцев 1951 года отмечается, что «предоставление права убежища может возложить на некоторые страны непомерное бремя, и удовлетворительное разрешение проблемы, международного масштаба и характер которой признаны Организацией Объединенных Наций, не может поэтому быть достигнуто без международного сотрудничества».

70. Принцип совместной ответственности остается жизненно важным, поскольку проблемы беженцев имеют транснациональный характер и не могут быть решены государством-членом в одиночку. Этот принцип подтверждается в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи, последней такой резолюцией является принятая в декабре 2015 года резолюция 70/135 Генеральной Ассамблеи. Предлагаемый мною глобальный договор укрепит этот принцип с помощью стандартов, отражающих положения Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года к ней, положения региональных документов о беженцах, а также нормы международного права прав человека и международного гуманитарного права. В частности, глобальный договор возложит на государства-члены обязательство поддерживать комплексные меры реагирования в случае масштабного и потенциально затяжного перемещения беженцев. Он будет способствовать справедливому распределению ответственности, предусматривая дифференцированный вклад государств-членов и международных и национальных партнеров на основе международного права и доказавших свою эффективность передовых методов.

71. Для оказания государствам-членам помощи в выполнении обязательств по глобальному договору о совместной ответственности за беженцев и в соответствии с мандатом Верховного комиссара по делам беженцев по «обеспечению международной защиты беженцев и изысканию путей долговременного

урегулирования ситуаций, связанных с беженцами»²¹ я попросил Верховного комиссара подготовить всеобъемлющий план действий по оказанию помощи беженцам в конкретных ситуациях, где речь идет о перемещениях больших групп беженцев, на основе международного права и передовых методов и в координации со всеми соответствующими сторонами, в том числе участниками более широких гуманитарных операций, если таковые проводятся, и координировать выполнение этого плана. План действий по оказанию помощи будет строиться на указанных ниже основных элементах.

Основные элементы всеобъемлющей деятельности по оказанию помощи беженцам

72. Людям, ищущим убежища, необходим доступ к территории и процессам для определения их потребностей в международной защите в рамках справедливых и эффективных групповых или индивидуальных процедур. Тем, кто признается нуждающимся в международной защите, должны быть предоставлены соответствующий статус и связанные с ним права, включая не только защиту от выдворения и надлежащее обращение, но и права, определенные в международном беженском праве и документах по правам человека.

73. Нужно, чтобы принимающие государства могли рассчитывать на международную поддержку в создании адекватных механизмов приема на основе договоренностей о сотрудничестве, обеспечивающих им помощь и специализированную поддержку, включая биометрические технологии. На принимающие государства возлагается обязанность выдавать документы о регистрации, статусе в стране и актах гражданского состояния (например, о рождении, браке, разводе, смерти). Это предотвращает безгражданство, позволяет физическим лицам получать доступ к основным услугам и облегчает им поиск решений, включая возможность безопасного и достойного возвращения домой, когда позволят обстоятельства.

74. Помощь должна распределяться эффективно и результативно и должна усиливать способность беженцев и принимающих сообществ справляться с трудностями. По возможности оказание помощи должно происходить по линии соответствующих национальных служб (отвечающих, например, за здравоохранение, образование, водоснабжение и санитарную, обеспечение жильем, электроснабжение и социальные услуги).

75. В целях удовлетворения основных потребностей и повышения приспособляемости затрагиваемого населения и создания основы для стабилизации и восстановления следует рассматривать возможность использования механизмов предоставления помощи на основе наличных денежных средств и принципиально новых способов эффективного оказания гуманитарной помощи и помощи в целях развития.

76. Принимающие государства не могут удовлетворять основные потребности беженцев в одиночку. Другие государства-члены должны разделить с ними

²¹ См. пункт 1 Устава Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и резолюцию 58/153 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея постановила отменить временное ограничение в отношении продолжения деятельности Управления. См. также УВКБ, Примечание относительно мандата верховного комиссара ООН по делам беженцев и его управления, октябрь 2013 года, имеется на сайте: www.unhcr.org.

эту ответственность. С самого начала возникновения чрезвычайной ситуации и вплоть до достижения ее надежного урегулирования необходимо вкладывать средства в потенциал беженцев, местных властей и общинных систем и сетей, в частности в области защиты женщин и детей. Местные партнеры, партнеры от гражданского общества и неправительственные организации должны получать поддержку от доноров и международных организаций, чтобы играть более активную роль в оказании гуманитарной помощи.

77. В случае чрезвычайных ситуаций с беженцами обычно первыми на помощь приходят сами принимающие сообщества. Большинство беженцев проживает вне лагерей. Обеспечение достаточной поддержки для принимающих их сообществ необходимо для обеспечения социальной сплоченности, которая способствует уважительному отношению к лицам, ищущим убежища.

78. Крайне важно, чтобы участники гуманитарной деятельности и процесса развития сотрудничали с принимающими государствами и определяли общие задачи, которые они могут решить вместе, включая постепенное снижение зависимости от международной гуманитарной помощи благодаря более устойчивым решениям. Международная гуманитарная деятельность должна быть оперативной, гибкой и эффективной. В то же время с учетом, как правило, длительного пребывания беженцев в статусе перемещенных лиц деятельность по оказанию помощи будет более устойчивой, если она будет основываться на национальных и местных системах и подходе, ориентированном на развитие, даже на ранних этапах чрезвычайной ситуации.

79. Непринимаящие государства, многосторонние доноры и партнеры из частного сектора должны обеспечивать предсказуемое, систематическое и достаточное финансирование гуманитарной деятельности в целях удовлетворения наиболее острых чрезвычайных потребностей беженцев и принимающих сообществ, а также их долгосрочных потребностей. Как я отметил в своем докладе в связи со Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам (A/70/709), следует найти новые, новаторские формы финансирования. Экономические и социальные издержки принятия большого числа беженцев следует учитывать в программах финансовых займов, в том числе предназначенных для стран со средним уровнем дохода, и странам, принимающим значительное число беженцев, необходимо предоставлять возможности для финансирования развития и необходимо стимулировать инвестиции в их частный сектор. Расширение участия Всемирного банка и многосторонних банков развития в деле поддержки государств и сообществ, затронутых проблемой беженцев и внутренне перемещенных лиц, является положительным фактором.

80. У беженцев имеется и желание, и потенциал для того, чтобы там, где они нашли убежище, стать самодостаточными. Это отвечает и их собственным интересам, и интересам тех общин, в которых они оказались. Поддержка как беженцев, так и принимающих их общин в плане существования надежных и устойчивых источников дохода позволяет беженцам удовлетворять свои основные потребности, в частности в продовольствии, воде, жилье и одежде, а также вносить свой вклад в развитие местной экономики.

81. Самообеспеченности беженцев должны способствовать признание их права на проживание, а также готовность по возможности расширять их доступ к законному трудоустройству. Беженцев, в том числе женщин и молодежь, следует вовлекать в реализацию таких планов, с тем чтобы их опыт и навыки спо-

собствовали обеспечению защиты как их самих, так и принимающих их общин.

82. Нельзя оставлять без внимания детей-беженцев, ни одного из них. В условиях вынужденного перемещения доступ к образованию, по сути, служит детям и молодым людям своего рода защитой. Начальное образование должно быть обязательным и доступным для всех детей-беженцев; следует расширять возможности для получения образования на всех уровнях, включая среднее и высшее образование. Образование помогает решать проблемы. Образование дает детям и молодым людям знания и навыки, с помощью которых они смогут улучшить свою жизнь и восстановить свои общины.

83. Распределение ответственности между государствами-членами предполагает также принятие мер, направленных на облегчение в определенной степени бремени принимающих стран путем расширения возможностей других стран по приему беженцев настолько, чтобы можно было удовлетворить установленные УВКБ ежегодные потребности в расселении: не менее 10 процентов от общего числа беженцев. Решить эту задачу можно путем активизации деятельности по расселению; осуществления программ медицинской эвакуации и приема переселенцев на гуманитарных основаниях; реализации программ временной эвакуации; предоставления возможностей для миграции квалифицированных кадров, мобильности рабочей силы, получения образования и воссоединения семей. Эти пути представляют собой реальные альтернативы незаконным и зачастую опасным путешествиям, в которые отправляются беженцы.

84. Большинство беженцев хотят вернуться домой. В том случае, когда в стране происхождения складывается благоприятствующая возвращению беженцев обстановка, следует принимать всеобъемлющие меры по оказанию беженцам помощи, предусматривающие предоставление возможностей для их возвращения в надлежащих условиях физической, правовой и материальной безопасности, в соответствии с международными стандартами и с учетом всего того, что требуется для их реинтеграции. Страны происхождения должны также создавать необходимые условия для окончательного возвращения беженцев, учитывая потребности в части реинтеграции в планах национального развития, а также объявляя амнистии, предоставляя гарантии в области прав человека и принимая меры по реституции имущества.

85. Планы возвращения беженцев предусматривают участие соответствующих государств-членов, организаций системы Организации Объединенных Наций и других партнеров в оказании содействия добровольной репатриации, реинтеграции и примирению, в том числе путем поощрения равноправия возвращающихся беженцев, перемещенных лиц и местных жителей в том, что касается доступа к основным услугам и участия в общественной жизни. Следует обеспечить всеобъемлющую поддержку странам происхождения, в том числе за счет выделения им финансовых средств на цели реконструкции и развития.

86. В тех случаях, когда условия не благоприятствуют возвращению беженцев, им необходимо предоставить соответствующий статус в принимающих их государствах, с тем чтобы они могли заново обустроить свою жизнь и строить планы на будущее. Принимающие государства должны предоставить им правовой статус и рассмотреть вопрос о том, где, когда и каким образом они могут дать беженцам возможность стать натурализованными гражданами.

С. Обеспечение безопасной, законной и упорядоченной миграции

87. Сейчас миграция в основном происходит безопасными и законными путями. Большинство из почти 250 миллионов международных мигрантов уезжают из одних стран, пересекают другие и попадают в третьи без каких-либо происшествий. Однако этого нельзя сказать обо всех мигрантах, например об участниках зачастую опасных массовых перемещений, которые находятся в центре внимания настоящего доклада. Я призываю все государства-члены удвоить свои усилия по оказанию содействия безопасной, законной и упорядоченной миграции в целях разработки глобального договора о безопасной, законной и упорядоченной миграции.

88. Такой договор базируется на идее о том, что все мигранты имеют право на уважение, защиту и полное осуществление своих прав человека в соответствии с основными международными договорами по правам человека независимо от их миграционного статуса. Помимо основных документов в области прав человека, о которых говорится в разделе VII ниже, конкретные меры защиты трудящимся-мигрантам гарантирует целый ряд международно-правовых документов, в частности Международная конвенция 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и соответствующие конвенции МОТ, включая Конвенцию № 97 о работниках, Конвенцию № 143 о трудящихся-мигрантах и недавно принятую Конвенцию № 189 о достойном труде домашних работников. Кроме того, права и защита гарантируются мигрантам в рамках различных отраслей международного права, включая беженское, трудовое, гуманитарное, морское, межгосударственное уголовное и консульское право и законы о гражданстве. Я призываю все государства-члены ратифицировать и эффективно осуществлять существующие нормативные документы. Это позволит обеспечить уважение прав человека мигрантов; содействовать безопасной, справедливой, законной и упорядоченной миграции; сократить число случаев эксплуатации и злоупотреблений, связанных с миграцией; укрепить международное сотрудничество в области миграции.

89. Тем не менее многие мигранты, хотя они и не являются беженцами, оказываются в уязвимом положении — в странах происхождения, в процессе миграции, по прибытии в страну назначения и/или в процессе либо после их возвращения в страны происхождения. Необходимо определить их конкретные потребности и факторы уязвимости. Мигранты, оказавшиеся в кризисных ситуациях, вдвойне уязвимы, поскольку они, не будучи гражданами того или иного государства, зачастую выпадают из поля зрения и сталкиваются с трудностями в получении доступа к гуманитарной помощи. В нынешней гуманитарной системе они по большому счету не учитываются.

90. Государства-члены обязаны защищать своих граждан за рубежом. В рамках инициативы по вопросам мигрантов в странах, находящихся в кризисной ситуации, проделана важная работа по определению роли и обязанностей стран происхождения в плане предоставления защиты и помощи их гражданам за рубежом, а также по выявлению перспективных практических мер в этом деле, например в части расширения консульских возможностей и укрепления двустороннего и регионального консульского сотрудничества, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций.

91. Недавно международными организациями и структурами были разработаны такие директивные документы, как Повестка дня МОТ в области справедливой миграции²², Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы²³, Рамочная программа МОМ по регулированию миграции²⁴, Концепция функционирования в условиях миграционного кризиса и Международная система добросовестного найма²⁵, которые вносят важный вклад в дело укрепления международной нормативно-правовой базы и удовлетворяют практическим требованиям. Кроме того, в настоящее время под руководством УВКПЧ Рабочая группа по проблемам миграции, прав человека и гендерным вопросам в составе Группы по проблемам глобальной миграции прилагает усилия по разработке принципов и практического руководства по защите прав человека мигрантов в уязвимых ситуациях и в ходе массовых перемещений²⁶. Я призываю государства-члены рассмотреть возможность использования этого руководства при разработке договора о безопасной, упорядоченной и законной миграции.

92. Логическим следствием суверенных полномочий по определению того, кому из числа граждан других государств можно въезжать на территорию конкретного государства и оставаться на ней, является право государств-членов высылать из страны тех иностранных граждан, у которых нет разрешения на пребывание в ней. Одним из важных компонентов обеспечения целостности систем предоставления убежища и миграции является право на возвращение, и все правительства обязаны соглашаться на возвращение своих граждан. Я призываю государства-члены поощрять добровольное возвращение как альтернативу принудительному возвращению или депортации, что позволит обеспечить более эффективную защиту достоинства мигрантов и снизить юридические или административные издержки. Наиболее эффективным добровольное возвращение оказывается в сочетании с оказанием мигрантам энергичной помощи в реинтеграции, призванной содействовать их возвращению к прежней жизни и восстановлению источников дохода мигрантов в их странах происхождения. Помощь в реинтеграции следует оказывать как тем, кто возвращается поодиночке, так и общинам в случае массового возвращения людей. При возвращении любого рода, включая депортацию, следует соблюдать международные стандарты, уважать основополагающий принцип невыдворения, всячески учитывать интересы детей и надлежащую законную процедуру.

93. Я приветствую предпринимаемые некоторыми государствами-членами инициативы в отношении признания того, что определенным уязвимым груп-

²² ILO, *Fair Migration: Setting an ILO Agenda* (Geneva, 2014). Имеется на сайте

<http://ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang--en/index.htm>.

²³ МОТ, Многосторонние основы МОТ по вопросам миграции рабочей силы: необязательные в правовом отношении нормы и руководящие принципы подхода к миграции рабочей силы, основанного на соблюдении прав человека (Женева, 2006 год). Имеется на сайте http://ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_178672/lang--en/index.htm.

²⁴ МОТ, документ C/106/40. Имеется на сайте <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf>.

²⁵ См. <http://iris.iom.int/about-iris>.

²⁶ См. также материалы о работе Группы по проблемам глобальной миграции, направленной на обеспечение учета вопроса о миграции при планировании развития, и информацию о ее двух последних мероприятиях по подведению итогов в связи с миграцией в условиях кризиса (www.iom.int/stocktaking-exercise-crisis-related-migration) и по защите на море (www.refworld.org/docid/570799034.html).

пам мигрантов, не являющихся беженцами, следует предоставлять, как минимум, временную защиту от принудительного возвращения. Более 20 государств-членов разработали национальные законы и нормы, предусматривающие обеспечение мигрантам временной или иной защиты в тех случаях, когда в их странах происхождения происходят стихийные бедствия или серьезные общественные беспорядки²⁷. В этом плане важно принимать во внимание такие факторы, как безопасность и благополучие мигрантов, а также возможность их стран происхождения принимать большое число репатриантов, учитывая их воздействие на систему оказания социальных услуг, рынки труда, социальную сплоченность и стабильность общества.

94. Кроме того, некоторые государства-члены приняли меры для предоставления временной или постоянной защиты жертвам торговли людьми или других серьезных форм эксплуатации, хотя следует заметить, что предоставление такой защиты не должно зависеть от согласия или несогласия жертв сотрудничать с правоохранительными органами. Я призываю другие государства-члены к разработке подобных мер. Можно было бы сформировать национальные и региональные механизмы защиты, в том числе в рамках региональных экономических сообществ, например Экономического сообщества западноафриканских государств, региональных консультативных процессов и межрегиональных форумов, в целях создания для мигрантов, нуждающихся в помощи, более предсказуемых и безопасных условий. Кроме того, некоторые государства-члены приступили к реализации программ, цель которых — юридически закрепить статус мигрантов, особенно в тех случаях, когда последние успешно интегрированы в социальную и экономическую жизнь принимающих государств и общин.

95. В поддержке особенно нуждаются местные органы власти, которые первыми принимают мигрантов как на временной, так и на долгосрочной основе. Зачастую их возможности по приему и обеспечению интеграции вновь прибывших лиц или возвращающихся мигрантов ограничены. Поскольку они непосредственно заинтересованы в формировании сплоченных общин, они должны участвовать в процессах национального планирования.

96. Для того чтобы добиться максимальной положительной отдачи от миграции, мы должны анализировать тенденции исходя из надежных фактических данных. Я призываю все государства-члены инвестировать в сбор данных, в том числе данных в разбивке по полу и возрасту, и информации о легальных и нелегальных миграционных потоках, уязвимости мигрантов и экономическом воздействии миграции. Анализ этих данных необходим для планирования будущей миграции и для содействия интеграции мигрантов.

97. Несмотря на наличие правозащитных и других правовых норм, регулирующих обращение с мигрантами, значительных нормативно-правовых документов в области межгосударственного сотрудничества на региональном и

²⁷ Появляются перспективные практические методы работы, чему способствуют различные местные официальные мероприятия по организации диалога, такие как Конференция МОМ по вопросу о мигрантах и городах, состоявшаяся в 2015 году (см. www.iom.int/idmcmc); Глобальный форум мэров по вопросам миграции и развития и деятельность связанного с ним сообщества специалистов-практиков (см. www.unitar.org/dcp/human-mobility-programme/facilitating-policy-dialogue) и сеть «Города миграции» (см. <http://citiesofmigration.ca/>).

глобальном уровнях по-прежнему мало или же они только создаются. Учитывая все более широкое признание безусловно международного характера вопросов миграции, необходимы сильные механизмы межгосударственного сотрудничества в целях содействия безопасной, законной и упорядоченной миграции и сокращения числа случаев и ограничения последствий незаконной, опасной и неорганизованной миграции. Именно поэтому я призываю разработать новый глобальный договор о безопасной, законной и упорядоченной миграции.

98. Для того чтобы расширить возможности Организации Объединенных Наций по оказанию помощи мигрантам и помочь правительствам в решении миграционных вопросов, а также содействовать повышению согласованности между миграционной политикой и политикой в смежных областях, пора заняться укреплением правовых отношений между Организацией Объединенных Наций и Международной организацией по миграции.

VII. Глобальные обязательства по решению проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов

99. Я настоятельно призываю государства-члены, участвующие в проводимом 19 сентября пленарном заседании высокого уровня, в полной мере использовать предоставляемую этим заседанием возможность для принятия на высшем уровне новых глобальных обязательств по решению проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, с тем чтобы эти обязательства включали в себя три основных компонента, о которых говорится ниже.

A. Компонент 1: обеспечение безопасности и сохранение достоинства в ходе перемещений больших групп беженцев и мигрантов

100. Я настоятельно призываю государства-члены:

а) обеспечивать защиту, сохранение достоинства и соблюдение прав человека беженцев и мигрантов в соответствии с их юридическими обязательствами по девяти основным международным договорам в области прав человека²⁸ и всеми соответствующими положениями международного гуманитарного права, международного беженского права и трудового права;

б) полностью реализовать Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, включая меры по сокращению масштабов нищеты;

²⁸ Девять основных международных договоров в области прав человека — это: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Международный пакт о гражданских и политических правах; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; Конвенция о правах ребенка; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений; и Конвенция о правах инвалидов.

с) осуществить, в срочном порядке, меры по смягчению связанных с бедствиями рисков, изложенные в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы;

d) принять необходимые меры для осуществления в полном объеме Парижского соглашения, принятого в декабре 2015 года Конференцией сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата;

e) направить свои коллективные ресурсы и усилия на предотвращение вооруженных конфликтов и обеспечение скорейшего и прочного урегулирования вооруженных конфликтов с учетом соответствующих рекомендаций трех проведенных в 2015 году независимых обзоров, касающихся мира и безопасности²⁹, а также дополнительных мер, изложенных в моем докладе в связи со Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам (A/70/709);

f) принять все возможные меры сначала для ратификации, а затем, что еще важнее, для полного осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней — Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее — и Международной конвенции по поиску и спасению на море³⁰;

g) признать, что принцип недискриминации является одним из основополагающих элементов международного права прав человека и что политика поощрения интеграции беженцев и тех мигрантов, которым разрешено остаться в стране, является выигрывающей для всех заинтересованных сторон.

101. Я призываю государства-члены обязаться:

a) заняться устранением причин массовых перемещений беженцев и мигрантов:

i) полностью выполнять свои юридические обязательства и прежние коллективные решения, о которых говорится в пункте 100 выше, для устранения причин массовых перемещений беженцев и мигрантов;

ii) инкорпорировать Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны в национальные законы и национальную политику и в полной мере осуществлять эту политику для защиты тех, кто был вынужден покинуть свои дома, но остается в пределах своих национальных границ;

iii) поддерживать усилия государств-членов, которые подвержены риску неблагоприятного воздействия изменения климата, по смягчению этого

²⁹ См. A/70/95-S/2015/446, Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, *Глобальное исследование по вопросу об осуществлении резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций «Предотвращение конфликтов, преобразование системы отправления правосудия, обеспечение мира»* (Нью-Йорк, 2015 год, имеется на сайте <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf>), и A/69/968-S/2015/490.

³⁰ См. [www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx).

воздействия и, когда это необходимо, заниматься планированием миграции, включая плановое перемещение, как средства предотвращения и сведения к минимуму вынужденного перемещения;

b) обеспечивать защиту людей в пути и на границах:

i) сотрудничать с другими государствами-членами, региональными органами и международными учреждениями, включая Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, в целях активизации усилий по привлечению преступников, занимающихся незаконным ввозом людей и торговлей людьми, к судебной ответственности и по обеспечению защиты незаконно ввезенных мигрантов и беженцев и жертв торговли людьми и оказанию им помощи;

ii) пересмотреть политику в вопросах пограничного контроля и задержания в целях обеспечения соблюдения прав человека всех прибывающих лиц в соответствии с международными стандартами, рассмотреть альтернативы задержанию беженцев и мигрантов и обеспечить, чтобы дети никогда в принципе не задерживались для целей иммиграционного контроля;

c) препятствовать дискриминации и способствовать интеграции:

i) отвергать политическую риторику шельмования беженцев и мигрантов, обязаться делать все возможное для борьбы с ксенофобией и, в частности, подавать пример неиспользования отдающих ксенофобией высказываний в своих публичных выступлениях и поддерживать глобальную кампанию Генерального секретаря по борьбе с ксенофобией;

ii) разработать комплексные национальные планы интеграции беженцев и тех мигрантов, которым разрешено остаться в их странах, в целях содействия их всемерному участию к жизни обществ.

В. Компонент 2: глобальный договор о совместной ответственности за беженцев

102. Я призываю государства-члены принять нижеизложенный глобальный договор о совместной ответственности за беженцев, особо подчеркнув необходимость:

a) признать, что перемещения больших групп беженцев вследствие возникающих и неурегулированных конфликтов глубоко затрагивают физических лиц и государства-члены, иногда в течение длительных периодов времени, и что необходимо полностью соблюдать принципы и нормы Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола к ней от 1967 года, а также региональные документы о беженцах относительно снятия оговорки и обеспечения присоединения и гарантий применения принципа невыдворения и запрещения коллективной высылки;

b) обязаться обеспечивать более справедливое распределение ответственности за прием беженцев, учитывая, что совместная ответственность составляет основу режима международной защиты, отраженного в преамбуле к Конвенции 1951 года и подтвержденного в последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи, региональных документах о беженцах и поддерживаемого

международным правом прав человека и международным гуманитарным правом;

с) признать, что страны происхождения имеют перед своими гражданами неотъемлемые от их суверенитета и базирующиеся на международном праве прав человека и международном гуманитарном праве четко определенные обязанности и обязательства, ответственность по которым за ними сохраняется;

д) принять незамедлительные меры для обеспечения более эффективного распределения ответственности за беженцев с целью защиты прав беженцев и обеспечения того, чтобы страны и регионы не несли непропорционально большого бремени в связи с их исходом только лишь в силу близкого расположения по отношению к странам происхождения;

е) признать чрезвычайно щедрую помощь стран и общин, принимающих беженцев, и потребность в оказании при необходимости большей поддержки принимающим общинам, которые первыми испытывают воздействие любого массового притока беженцев, и согласиться с тем, что оказание поддержки принимающим общинам требует хорошей координации действий по оказанию гуманитарной помощи и помощи в области развития, с тем чтобы предназначенные для развития ресурсы направлялись на удовлетворение потребностей как беженцев, так и принимающих общин.

103. Я призываю государства-члены всемерно и без промедления поддерживать Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, когда оно призывает к разработке комплексного плана действий по оказанию помощи беженцам в ситуациях, где речь идет о перемещениях больших групп беженцев, и принять для этого следующие обязательства:

а) содействовать всеобъемлющей деятельности по оказанию помощи беженцам в сотрудничестве со всеми соответствующими субъектами на основе подхода, предполагающего участие всего общества, включая Организацию Объединенных Наций, международные организации, национальные и местные органы власти, партнеров из гражданского общества, научные круги, частный сектор и средства массовой информации;

б) своевременно определяться с тем вкладом, который они могут внести во всеобъемлющую деятельность по оказанию помощи беженцам и который может принимать различные формы, включая, в частности, финансовую поддержку и помощь натурой, техническую помощь, принятие правовых или политических мер, предоставление персонала и мест для расселения или других возможностей для приема беженцев, и стремиться к тому, чтобы этот вклад соответствовал глобальным потребностям беженцев и различным возможностям каждого государства-члена;

с) мобилизовать финансовые ресурсы для покрытия гуманитарных потребностей, выявленных в ходе всеобъемлющей деятельности по оказанию помощи беженцам, и для реализации широкой гуманитарной стратегии, где таковая имеется, и увеличивать финансирование развития с самого начала перемещения для удовлетворения потребностей беженцев и укрепления национальных учреждений, служб и общин, которые их поддерживают;

d) изыскивать способы решения проблем беженцев, в том числе за счет:

i) инвестирования в примирение и восстановление, для того чтобы беженцы могли добровольно вернуться домой в условиях безопасности и достоинства;

ii) предоставления мест для расселения или других легальных возможностей для приема ежегодно не менее 10 процентов от общемирового числа беженцев;

iii) предоставления реальных возможностей для решений на местном уровне;

e) предоставлять доступ к основным услугам, в частности касающимся здравоохранения и образования, и поддержку в плане возможностей для получения средств к существованию как беженцам, так и принимающим общинам.

104. Я рекомендую государствам-членам просить Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев включать в доклады Генеральной Ассамблеи обзорную информацию об осуществлении глобального договора о совместной ответственности за беженцев, в том числе оценку в отношении того, как наилучшим образом обеспечить наличие предсказуемого и справедливого подхода в деле распределения ответственности в конкретных ситуациях, связанных с беженцами.

С. Компонент 3: глобальный договор о безопасной, законной и упорядоченной миграции

105. Я призываю государства-члены принять следующие меры в целях разработки глобального договора о безопасной, законной и упорядоченной миграции:

a) организовать под эгидой государств процесс разработки всеобъемлющей рамочной программы международного сотрудничества по проблемам мигрантов и мобильности людей в виде глобального договора о безопасной, законной и упорядоченной миграции и провести в 2018 году межправительственную конференцию по международной миграции с целью принятия этого глобального договора;

b) обеспечить, чтобы глобальный договор о безопасной, законной и упорядоченной миграции базировался на признании того, что всем мигрантам, независимо от их статуса, должны быть обеспечены защита, уважение и осуществление их прав человека, в соответствии с девятью основными международными документами в области прав человека и связанными с ними нормами, включая все соответствующие конвенции МОТ, и рассмотреть вопрос о ратификации и эффективном осуществлении этих документов;

c) обеспечить, чтобы процесс разработки глобального договора о безопасной, законной и упорядоченной миграции опирался на существующие механизмы двустороннего, регионального и глобального сотрудничества в деле содействия безопасной, законной и упорядоченной миграции и учитывал роль и обязанности стран происхождения, транзита и назначения мигрантов, международных организаций, местных органов власти, вербовщиков и работодате-

лей из частного сектора, профсоюзов, гражданского общества и групп мигрантов и диаспоры. Такой процесс должен включать в себя поддержку мер по содействию более активному региональному и глобальному диалогу и более глубокому сотрудничеству в вопросах миграции, что должно достигаться за счет использования передового опыта и сотрудничества в рамках региональных комиссий, региональных консультативных процессов и многосторонних форумов, в первую очередь Глобального форума по миграции и развитию;

d) подчеркивать намерение создавать больше возможностей для безопасной, упорядоченной и законной миграции в соответствии с задачей 10.7 целей в области устойчивого развития, в том числе в плане мобильности рабочей силы на всех квалификационных уровнях в ответ на потребности рынка рабочей силы, а также миграционных возможностей для воссоединения семей и возможностей, связанных с образованием;

e) обеспечить, чтобы миграционные возможности были сопряжены с соблюдением этических принципов найма мигрантов, сокращением миграционных издержек, содействием потоку денежных переводов и их более эффективному использованию, увеличением масштабов передачи навыков и знаний и взаимным признанием квалификации и сохранением приобретенных благ, о чем говорится в Аддис-Абебской программе действий. Государства-члены должны противодействовать эксплуататорским методам и спросу на услуги, предоставляемые в результате эксплуатации других людей, согласно с правами человека и трудовыми нормами и соответствующими политическими рамками. При планировании таких возможностей особое внимание следует уделять нестабильным государствам и странам и районам, переживающим кризисы, в том числе в результате бедствий или ухудшения состояния окружающей среды;

f) обеспечить учет в глобальном договоре интересов мигрантов и их особых факторов уязвимости и потребностей в контексте скоординированных программ гуманитарной помощи и развития на всех уровнях, обеспечив соблюдение прав мигрантов, мобилизацию необходимых финансовых и людских ресурсов для поддержки таких усилий и увеличение масштабов выделяемого на цели развития финансирования для реализации мер в поддержку позитивного вклада мигрантов в развитие обществ, в которых они проживают;

g) подчеркнуть в глобальном договоре ответственность государств по защите их граждан за рубежом и по оказанию им помощи, включая обеспечение их надлежащими документами для целей их защиты и соблюдения их права на возвращение, как это предусмотрено в Венской конвенции о консульских сношениях, и создание механизмов двустороннего и регионального консульского сотрудничества, где это необходимо;

h) особо отметить в глобальном договоре, что возвращение тех мигрантов, которые не отвечают требованиям международных или национальных юридических норм, позволяющих остаться в принимающей стране, должно осуществляться в условиях безопасности, достоинства и уважения прав человека и на основании: i) примата принципа добровольного возвращения; ii) сотрудничества между государством происхождения и принимающим государством; и iii) усиленной помощи в приеме и реинтеграции возвращаемых лиц.

106. В дополнение к обязательствам по разработке глобального договора я настоятельно призываю государства-члены принять следующие обязательства:

а) инициировать осуществляемый под эгидой государств консультативный процесс для улучшения защиты мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и оказания им помощи с участием экспертов и гражданского общества, основываясь на разрабатываемых в настоящее время Группой по проблемам глобальной миграции принципах и практическом руководстве по защите мигрантов в ходе массовых перемещений;

б) благожелательно отнестись к возможности инкорпорировать в национальную политику и практику идеи осуществляемой при ведущей роли государств инициативы по вопросам мигрантов в странах, находящихся в кризисной ситуации, призванной обеспечить защиту и помощь мигрантам в странах, переживающих конфликты или стихийные бедствия, и цели Нансеновской инициативы по защите лиц, пересекающих международные границы в результате стихийных бедствий и изменения климата;

в) налаживать более тесные отношения между Организацией Объединенных Наций и Международной организацией по миграции, в том числе путем укрепления отношений в правовой сфере.
