



Организация Объединенных Наций

**Доклад Верховного
комиссара Организации
Объединенных Наций
по делам беженцев**

Часть II

**Стратегический обзор в соответствии
с резолюцией 58/153 Генеральной Ассамблеи**

Генеральная Ассамблея

Официальные отчеты

Шестьдесят восьмая сессия

Дополнение № 12

Генеральная Ассамблея
Официальные отчеты
Шестьдесят восьмая сессия
Дополнение № 12

Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

**Часть II
Стратегический обзор в соответствии
с резолюцией 58/153 Генеральной Ассамблеи**



Организация Объединенных Наций • Нью-Йорк, 2013 год

Примечание

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

[21 августа 2013 года]

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	1
II. Роль и функции Управления	5–13	2
III. Положение беженцев: десятилетие изменений и последовательных действий	14–37	4
A. Глобальный контекст и тенденции, связанные с принудительным перемещением.....	14–21	4
B. Укрепление солидарности в рамках превентивных и ответных мер	22–25	7
C. Характер работы УВКБ.....	26–37	8
IV. Институциональная реформа, направленная на повышение эффективности работы.....	38–48	11
A. Структурная реформа	40–41	12
B. Управление, ориентированное на конкретные результаты, бюджеты и финансирование	42–47	13
C. Внутренний надзор.....	48	15
V. Укрепление мер оперативного реагирования	49–78	15
A. Реагирование на чрезвычайные ситуации.....	50–54	15
B. Защита	55–68	17
1. Укрепление нормативных основ	56–61	17
2. Расширение оперативной деятельности по проблематике безгражданства.....	62–65	19
3. Подотчетность отдельным лицам	66–68	20
C. Длительное перемещение и решения	69–78	20
VI. Заключение: глядя в будущее	79–83	24

I. Введение

1. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев было учреждено 62 года назад и наделено Генеральной Ассамблеей мандатом по предоставлению международной помощи беженцам и поиску решений их проблем¹. Управление было учреждено на три года и получило бюджет в размере 300 000 долл. США.

2. Через 50 лет после этого был проведен обзор в контексте продолжения деятельности Управления, чтобы обеспечить УВКБ надлежащими средствами "для выполнения [его] мандата и для принятия мер по решению проблем современности"². На основе этого обзора и содержащихся в нем рекомендаций в 2003 году Генеральная Ассамблея перешла от неоднократных краткосрочных продлений деятельности Управления к продлению его мандата "до разрешения проблемы беженцев"³. Тем самым она утвердила мандат Управления, направленный на "международную защиту и поиск долговременных решений для беженцев и... других лиц, подмандатных Управлению"⁴.

3. С этого момента Верховный комиссар стал подотчетен непосредственно Генеральной Ассамблее, которой он ежегодно представляет доклад о деятельности Управления. Кроме того, Генеральная Ассамблея также предвосхитила важное значение периодических обзоров для оценки глобальных тенденций и потенциала Управления по удовлетворению потребностей тех, кому оно служит. Таким образом, при продлении мандата Управления она указала, что "каждые десять лет... доклад [Верховного комиссара] будет включать в себя стратегический обзор положения беженцев в мире и роли Управления"⁵.

4. Это – первый десятилетний обзор такого рода⁶. В нем рассматриваются темы, исследованные десять лет назад, а также определены основные проблемы, возникшие в ходе десятилетней деятельности, и ответные меры Управления. Был достигнут прогресс в проведении институциональной реформы и укреплении защиты и потенциала Управления по реагированию на чрезвычайные ситуации, однако по-прежнему сохраняются существенные проблемы в деле защиты и претворения в жизнь решений, предложенных международным сообществом. Проблема принудительного перемещения стала еще более сложной и распространенной, чем когда-либо. Старые кризисы остаются нерешенными, и при этом появляются новые, что порождает все большее число принудительно перемещенных лиц. Поэтому в завершение обзора рассматриваются коллективные усилия, которые необходимо будет принять в ближайшие годы, чтобы позволить международному сообществу при поддержке УВКБ укрепить отдачу от мер защиты и предоставлять решения тем, кто в них нуждается.

¹ Резолюция 319(IV) Генеральной Ассамблеи; резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи.

² *Повышение возможностей Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев по выполнению его мандата*, A/58/410, пункт 2. См. также резолюцию 57/186 Генеральной Ассамблеи (с поручением Верховному комиссару представить его доклад и предложения).

³ Резолюция 58/153 Генеральной Ассамблеи, пункт 9.

⁴ Там же, пункт 2.

⁵ Резолюция 58/153 Генеральной Ассамблеи, пункт 10.

⁶ Этот обзор был подготовлен в консультации с Генеральным секретарем и Исполнительным комитетом Программы Верховного комиссара, там же.

II. Роль и функции Управления

5. В мире, где сохраняются вооруженные конфликты, насилие, дискриминация и проблемы в области эффективного управления и верховенства права, как никогда актуальны роль и функции УВКБ. Их правовая основа, в частности заложенная в таких документах, как Устав Управления, различные резолюции Генеральной Ассамблеи, Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года (Конвенция о беженцах 1951 года), последующие международные договоры по проблемам беженцев и Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства (Конвенция 1961 года), наделяют Управление уникальными чертами, особыми правовыми полномочиями и налагают на него особую ответственность.

6. Международная защита беженцев, в том числе поиск решений, является сутью существования УВКБ, и поэтому ее часто называют его "основным мандатом"⁷. Создав Управление в качестве вспомогательного органа, Генеральная Ассамблея признала, что проблема беженцев является глобальной по своему масштабу и характеру. Она также подтвердила, что защита беженцев, которые не могут получить защиту от своей страны происхождения или разрешение на обычное проживание, по сути носит международный характер, зависит от коллективной солидарности и взаимодействия стран, т.е. входит в сферу "ответственности Организации Объединенных Наций"⁸. Таким образом, если государства несут основную ответственность за защиту беженцев на их территории, УВКБ было создано в качестве международного органа по обеспечению этой защиты от имени Организации Объединенных Наций. В Уставе Управления и в самой Конвенции среди его обязанностей упоминается содействие присоединению к Конвенции и наблюдение за ее применением⁹. Аналогичные положения существуют в региональных договорах о беженцах.

7. Генеральная Ассамблея предусмотрела возможность поручить Управлению выполнение дополнительных определенных ею обязанностей¹⁰. В рамках последующих резолюций Генеральная Ассамблея наполнила содержанием это положение, установив дополнительные категории подмандатных лиц (включая беженцев, вернувшихся в свою страну происхождения (репатрианты), апатридов и в некоторых случаях внутренне перемещенных лиц (ВПЛ)); признав распространение мандата на страны происхождения и возвращения и охватив более широкий круг видов деятельности, таких как предоставление гуманитарной помощи и поддержки для реинтеграции в уместном и необходимом масштабе для выполнения мандата по международной защите и поиску решений.

⁷ См. резолюцию 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 1 (в котором предусмотрено, что УВКБ, "действуя под руководством Генеральной Ассамблеи, принимает на себя обязанности по предоставлению международной защиты... и по изысканию окончательного разрешения проблемы беженцев путем оказания содействия правительствам...").

⁸ Резолюция 319(IV) Генеральной Ассамблеи, второй пункт преамбулы.

⁹ Резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 8 а); Конвенция 1951 года, статья 35.

¹⁰ Резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 9 (УВКБ "занимается такими другими видами деятельности, ... которые могут быть определены Генеральной Ассамблеей"). См. также резолюцию 319(IV) Генеральной Ассамблеи, пункт 1.

8. Мандат УВКБ по вопросам безгражданства был упрочен после вступления в силу в 1975 году Конвенции 1961 года, когда Генеральная Ассамблея возложила на Управление некоторые функции, предусмотренные в положениях Конвенции о надзоре¹¹. Впоследствии Генеральная Ассамблея с согласия Исполнительного комитета утвердила расширенную сферу компетенции УВКБ, включающую содействие присоединению к Конвенции 1954 года о статусе апатридов (Конвенция 1954 года) и к Конвенции 1961 года, а также предоставление государствам технических и консультативных услуг, связанных с подготовкой законодательства о гражданстве, выявление и защиту апатридов, а также предотвращение и сокращение безгражданства¹².

9. Взаимодействие УВКБ с ВПЛ основано на других принципах, нежели его работа с беженцами и апатридами. Самое важное то, что затронутое государство всегда несет основную ответственность за ВПЛ, которые, как правило, являются гражданами государства, где они продолжают проживать, и которые не имеют особого статуса в соответствии с нормами международного права, как беженцы. Эта сфера деятельности УВКБ не закреплена в такой глобальной конвенции, как Конвенция о статусе беженцев 1951 года или Конвенция 1961 года¹³. В отличие от этих источников, предусматривающих конкретный и уникальный мандат УВКБ, работа Управления с ВПЛ основана на пункте 9 его Устава в сочетании с принятыми начиная с 1972 года резолюциями Генеральной Ассамблеи, в которых признается работа УВКБ в интересах внутренне перемещенных лиц. На оперативном уровне работа Управления осуществляется в рамках разработанной Межучрежденческим постоянным комитетом системы, которая оценивает оперативный потенциал и факторы взаимодополняемости каждого участника, а также национальный контекст и согласие правительства при разработке эффективных и предсказуемых международных ответных мер. Генеральная Ассамблея установила некоторые критерии работы УВКБ с ВПЛ¹⁴ и, кроме того, уполномочила Управление принимать участие "по предложению Генерального секретаря в таких гуманитарных мероприятиях Организации Объединенных Наций, в которых его Управление располагает особенно богатыми знаниями и опытом"¹⁵.

10. Помимо указания подмандатных УВКБ лиц и возложенных на него функций в своих управомочивающих резолюциях, Генеральная Ассамблея утвердила институциональную структуру УВКБ, необходимую для выполнения возложенных на него функций. Она не оставила никаких сомнений в том, что работа Управления "совершенно аполитична по своему характеру; она носит гуманитарный и социальный характер"¹⁶. Соответственно, она постановила, что Управление должно быть "организовано в рамках Организации Объединенных

¹¹ Резолюция 3274(XXIX) Генеральной Ассамблеи; резолюция 31/36 Генеральной Ассамблеи.

¹² Резолюция 50/152 Генеральной Ассамблеи, в частности см. также резолюцию 61/137 Генеральной Ассамблеи.

¹³ На региональном уровне в Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция) отмечены опыт УВКБ в деле защиты и предложение Исполнительного совета Африканского союза "более активно заниматься вопросами обеспечения защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им помощи". Кампальская конвенция, преамбула.

¹⁴ Резолюция 48/116 Генеральной Ассамблеи, пункт 12.

¹⁵ Резолюция 2956 (XXVII) Генеральной Ассамблеи, пункт 2.

¹⁶ Резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 2.

Наций, с тем чтобы обладать достаточной независимостью и престижем, которые необходимы для эффективного выполнения Верховным комиссаром его обязанностей"¹⁷. Верховный комиссар избирается Генеральной Ассамблеей, действует под ее руководством и подотчетен ей, при этом тесно взаимодействует с Генеральным секретарем и другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций.

11. Следует отметить три важных аспекта роли и функций УВКБ. Во-первых, в Уставе и соответствующих международных договорах четко предусмотрено, что УВКБ наделено независимыми функциями, которые, тем не менее, должны осуществляться на основе партнерства, диалога и сотрудничества с государствами, в рамках вспомогательной и одновременно надзорной роли для обеспечения коллективной задачи по предоставлению международной помощи и поиску решений.

12. Во-вторых, роль УВКБ носит долгосрочный характер и выходит за пределы гуманитарного кризиса. Исполнение этой роли начинается с момента выполнения определенным лицом критериев для получения статуса беженца или апатрида и продолжается до тех пор, пока не будет найдено соответствующее решение. Речь идет о процессе восстановления прежнего образа жизни и человеческого достоинства, который не прекращается ни в условиях нехватки финансирования, ни после завершения острого кризиса или при отсутствии конкретных решений затяжной ситуации.

13. В-третьих, оперативный характер УВКБ обусловлен его ролью – обеспечить защиту наиболее уязвимых в мире лиц. УВКБ должно быть рядом с теми, кому оно служит. Это наделяет Организацию неслыханными возможностями и потенциалом, но при этом ставит перед ней сложнейшие задачи.

III. Положение беженцев: десятилетие изменений и последовательных действий

A. Глобальный контекст и тенденции, связанные с принудительным перемещением¹⁸

14. Более 45 млн. человек по всему миру подверглись принудительному перемещению из своих домов в результате конфликтов и преследований. Управление предоставило защиту и помощь беспрецедентно большому числу (35,8 млн.) беженцев, просителей убежища, репатриантов, апатридов и внутренне перемещенных лиц. За десять лет число подмандатных УВКБ лиц не просто не уменьшилось, а удвоилось. Кроме того, нынешние показатели пересечения беженцами международных границ являются самыми высокими за десятилетие.

15. Прошое десятилетие было отмечено как достижениями, так и неудачами, некоторые затяжные проблемы удалось разрешить, тогда как по другим подвижек не наблюдалось. Поэтому двумя словами не удастся точно описать то,

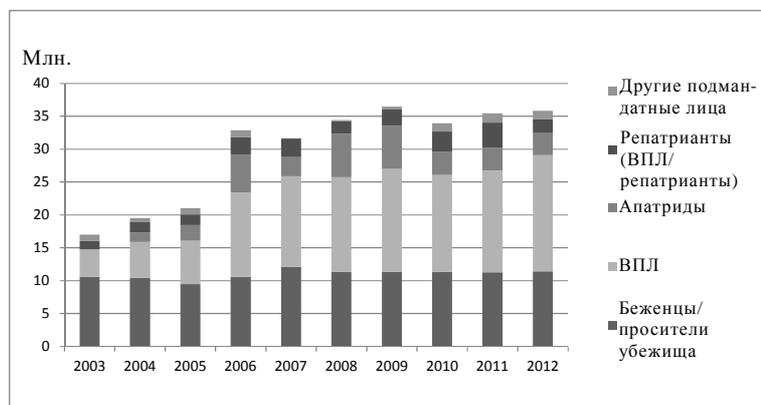
¹⁷ Резолюция 319(IV) Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 1 а).

¹⁸ Для подробного анализа развития ситуации в области принудительного перемещения и безгражданства с 2006 по 2012 год см. подготовленный в сотрудничестве с УВКБ документ *The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity* (Oxford: Oxford University Press (2012)), (доступно по адресу www.unhcr.org.refworld).

что происходило в течение последних десяти лет. Тем не менее представляется очевидным, что ситуация в конце прошлого десятилетия заметно отличается от его начала. Некоторые цифры, включенные в текст, позволят оценить масштабы изменений.

Диаграмма 1

Подмандатные УВКБ лица (по состоянию на конец года)



16. В начале десятилетия в мире начался продолжительный период возвращения беженцев. В представленном Генеральной Ассамблее докладе Управления отмечено, что за прошедшие 30 месяцев удалось урегулировать ситуацию почти 5 млн. человек за счет добровольной репатриации, переселения или местной интеграции. В последующие годы вызванное конфликтами перемещение часто было внутренним, в том числе в Камбодже, Демократической Республике Конго, Ираке, Сомали, Судане, Уганде и Шри-Ланке. В результате того, что этим кризисам стали уделять больше внимания, были созданы объективные предпосылки для существенного пересмотра стратегии гуманитарного реагирования международного сообщества на проблему внутреннего перемещения лиц.

17. При этом в последние годы наблюдалось распространение новых крупных кризисов на региональном уровне, что привело к появлению миллионов беженцев и внутренне перемещенных лиц на территории от Ближнего Востока до Северной Африки, проходящей через Восточную и Центральную Африку и по району Сахеля. В то же время застойный характер некоторых затяжных кризисов привел к замедлению процесса добровольной репатриации. О непредсказуемости и нестабильности условий работы УВКБ свидетельствует один простой факт: только в 2012 году УВКБ пришлось распространить семь дополнительных чрезвычайных призывов для принятия мер экстренного реагирования и удовлетворения потребностей, возникших в связи с обострением продолжающихся кризисов.

18. Помимо масштабов текущих кризисов еще большее значение имеет то, что наряду с трудно преодолимыми застарелыми конфликтами появилось множество новых. В течение первой половины 2013 года почти 200 000 беженцев ежемесячно покидали Сирийскую Арабскую Республику. При этом более 60% находящихся под опекой УВКБ беженцев остаются в условиях затяжных кризисных ситуаций и в течение более пяти лет перемещаются между 25 принимающими странами. Застарелость конфликтов, например, в Афганистане, Демократической Республике Конго и Сомали, приводит к тому, что слишком большое число людей почти постоянно находятся в положении беженцев.

19. Учитывая, что нынешний уровень глобального принудительного перемещения является самым высоким за 18 лет, очевидно, что его причины стали более сложными. Традиционные причины перемещения – вооруженные конфликты и нарушения прав человека – стали все чаще переплетаться с другими факторами, в частности, такими как рост численности населения, урбанизация, преступное насилие, отсутствие продовольственной безопасности и нехватка природных ресурсов. Последствия изменения климата, в частности наводнений и опустынивания, а также других стихийных бедствий в свою очередь воздействуют на эти тенденции и сами испытывают на себе их влияние. Незавершенный процесс демократизации приводит к социальной и политической изоляции, а высокий уровень безработицы среди молодежи порождает дополнительную напряженность. Растущая неопределенность, связанная с глобальной экономической ситуацией, подталкивает определенные сегменты в некоторых обществах к актам расизма и ксенофобии и отказу от основополагающих принципов солидарности и прав человека, закрепленных в Конвенции 1951 года о статусе беженцев. Соприкосновение этих тенденций нередко порождает феномены смешанного характера, создавая проблемы для национальных властей, которые невзирая ни на что должны применять такие ориентированные на защиту подходы к регулированию миграции и обеспечению безопасности, которые бы отвечали интересам лиц, нуждающихся в международной защите.

20. Самое существенное проявление международной защиты – предоставление убежища нуждающимся лицам. Растущее и непомерное бремя заботы о перемещенных лицах по-прежнему лежит на развивающихся странах, где проживают более четырех пятых всех беженцев. Даже без учета последствий глобального экономического спада возможности принимающих государств и принимающих общин достигли предела. Более половины находящихся под опекой УВКБ беженцев размещены в странах с показателями валового внутреннего продукта на душу населения ниже 5 000 долл. США. Великодушные таких стран, как Исламская Республика Иран, Кения и Пакистан, на глазах которых рождается третье поколение беженцев, нельзя измерить лишь экономическими показателями, поскольку оно восходит к основополагающим принципам гуманизма и солидарности с нуждающимися.

Диаграмма 2

Основные страны, принимающие беженцев, по состоянию на конец 2003 года

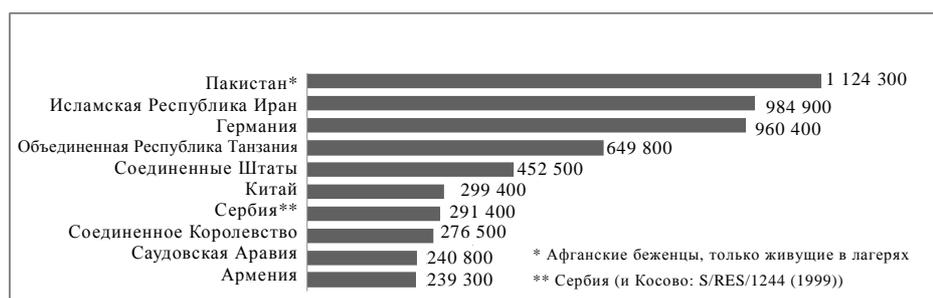
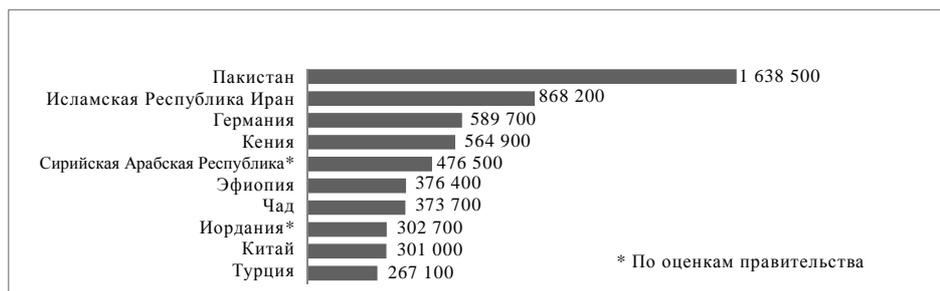


Диаграмма 3
**Основные страны, принимающие беженцев,
 по состоянию на конец 2012 года**



21. Подтверждением солидарности и культурной традиции стало то, что в последние годы страны Ближнего Востока и Африки продолжили принимать сотни тысяч людей, покидающих свои страны из-за насилия и преследований.

В. Укрепление солидарности в рамках превентивных и ответных мер

22. На фоне этих шокирующих цифр за это десятилетие удалось добиться важных нормативных изменений и расширить сотрудничество в целях защиты и улучшения положения принудительно перемещенных лиц. В коммюнике министров, принятом в 2011 году 155 правительствами по случаю 60-й годовщины принятия Конвенции о статусе беженцев, было вновь подтверждено ее важное значение в качестве "основы режима международной защиты беженцев". Вступил в силу первый юридически обязывающий международный документ по правам внутренне перемещенных лиц – Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи. Организация исламского сотрудничества организовала первую Конференцию на уровне министров по проблеме беженцев в мусульманском мире: в принятой по ее итогам Ашхабадской декларации была отмечена сохраняющаяся в XXI веке ценность Конвенции 1951 года о статусе беженцев. Ниже рассматривается значительный прогресс в деле присоединения стран к Конвенции 1954 года о статусе апатридов и к Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства. Среди важных шагов по борьбе с безнаказанностью можно отметить приравнивание Международным уголовным судом и специальными международными судами принудительного перемещения лиц к преступлению против человечности.

23. Еще одной положительной характерной чертой этого десятилетия стало расширение возглавляемого государством регионального сотрудничества с целью обеспечения защиты и поиска решений. То, что подавляющее большинство беженцев остаются в пределах своих соседних регионов, стало мощным стимулом для разделения ответственности: совместные региональные договоренности о защите беженцев могут стабилизировать группы и потоки беженцев, свести к минимуму неупорядоченную вторичную миграцию и заложить основу для поиска решений. В Азии Балийский процесс по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности привел к созданию региональной основы сотрудничества для содействия укреплению потенциала, обмена передовой практикой и объединению технических ресурсов в рамках регионального отделения поддержки. Были внесены изменения в ряд законов Европейского союза по вопросам предоставления убежища, и за два первых года работы Европейского управления по поддержке предостав-

ления убежища удалось добиться прогресса в области сотрудничества, хотя сохраняющиеся различия в показателях признания статуса просителей убежища между государствами – членами ЕС свидетельствуют о необходимости повышения уровня согласованности. В Центральной Азии Алматинский процесс для решения проблемы смешанной миграции и обеспечения международной защиты направлен на укрепление регионального сотрудничества, чтобы позволить решать вопросы миграции и государственной безопасности в рамках системы, гарантирующей права человека, доступ к убежищу и принцип невысылки.

24. На национальном уровне было принято законодательство о предоставлении жертвам принудительного перемещения компенсации и возвращении им земель. На национальном уровне еще не удалось добиться надлежащего прогресса в определении статуса беженца (ОСБ): УВКБ выполняет мандат по ОСБ в 66 странах (прирост по сравнению с 57 странами в 2003 году), а его общая доля в определении индивидуального статуса выросла с 7% до 13%. В следующем десятилетии в приоритетном порядке необходимо укреплять потенциал национальных систем предоставления убежища.

25. О сохраняющейся значимости мандата УВКБ свидетельствует численность состава Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара. За прошедшее десятилетие Комитет принял 23 новых члена, общее число которых достигло 87 членов. По сравнению с 1959 годом, когда был создан Комитет, в который входили 25 преимущественно западных и европейских государств, нынешний членский состав свидетельствует о разнообразии государств, затронутых проблемой принудительного перемещения и работающих над ее решением.

С. Характер работы УВКБ

26. В институциональном плане УВКБ было необходимо постоянно адаптироваться к меняющемуся мировому контексту. Вышеизложенные тенденции существенно влияют на характер деятельности УВКБ, в частности на то, где, с кем и при каких обстоятельствах работает УВКБ.

Первое: работа в городах и в условиях отсутствия лагерей

27. В прошлом десятилетии в мире наступил переломный момент, когда более половины населения стали жить в городах. Более половины всех беженцев также живут в городах, а примерно одна их треть остается в лагерях, прежде всего в странах Африки к югу от Сахары и странах Азии. Жители крупнейших в мире лагерей в Иордании и Кении превосходят по численности население крупных городов.

28. Несмотря на то, что появляется новый комплекс проблем, связанных с выявлением и поиском беженцев в городах, жизнь за пределами лагерей также имеет свои преимущества. Беженцы, живущие в общинах, способны обеспечить себе более адекватные и достойные условия жизни по сравнению с искусственно созданными условиями жизни в лагерях. В то же время беженцы в городах могут быть подвержены большему риску эксплуатации. Поэтому для эффективной заботы о беженцах в городах необходимы новые партнерские механизмы и новые средства предоставления им защиты и помощи. Разработанная в 2009 году УВКБ *Политика по защите и решению проблем беженцев в городах* направлена на изучение этой реалии и задействование связанных с ней возможностей. Присутствие беженцев в городах позволяет включать их в национальные системы, что, в частности, устраняет потребность в создании дорогостоящих парал-

тельных структур, часто существующих в лагерях. Поощрение доступа беженцев к местным услугам позволят расширять возможности партнерства с широким кругом субъектов, в том числе с отраслевыми министерствами, муниципальными властями, гражданским обществом и самими беженцами. В рамках общин беженцев общинные добровольцы зачастую лучше всего выявляют уязвимых беженцев и предоставляют информацию об услугах.

29. Работа с беженцами в городах открывает возможности для разработки стратегий самообеспечения и создания средств к существованию, а также для принятия мер, связанных с микрофинансированием, предпринимательством и созданием рабочих мест. Она позволяет использовать различные средства оказания помощи, в частности в денежной форме, что позволяет повысить гибкость, поддерживать местные рынки и уважать выбор и достоинство беженцев. По мере проведения УВКБ городской политики оно постоянно переходит от стратегии определения и удовлетворения потребностей беженцев к активной информационно-пропагандистской работе. В этой связи Управление опирается на поддержку органов власти, способствующих установлению связей с местными субъектами и проведению совместных мероприятий.

30. Сосредоточение гуманитарной помощи исключительно на беженцах и внутренне перемещенных лицах в отрыве от более широких местных общин может оказаться неэффективной и проблематичной мерой, в частности, когда в принимающей общине существуют значительные гуманитарные потребности. УВКБ повышает профессиональные навыки специалистов и укрепляет стратегии для работы в сотрудничестве с местными общинами и в их интересах, признавая, что они тоже "затронуты проблемой перемещения" из-за присутствия беженцев или ВПЛ. УВКБ содействует распространению благожелательного отношения и терпимости, в частности за счет укрепления и поддержки существующих общинных структур, таких как школы и больницы или общинные центры, предоставляющие профессиональную подготовку и другие услуги всем членам общины.

Второе: работа в партнерстве

31. Необходимость установления партнерских связей с государственным и частным секторами для обеспечения защиты и поиска решений закреплена в Уставе Управления. Свидетельством ключевой роли партнерства является то, что в 2012 году более 38% средств на покрытие оперативных расходов УВКБ поступило от партнеров – эта цифра удвоилась всего за шесть лет и отражает взаимодействие более чем с 900 неправительственными организациями.

32. При этом обогатилось также восприятие УВКБ партнерства. На протяжении многих лет в контексте проблематики беженцев слово "партнер" воспринималось как синоним слову "партнер по осуществлению", а взаимоотношения между партнерами часто считались односторонними. Сегодня же партнерские отношения воспринимаются как взаимодополняющие и охватывающие целый ряд областей, в том числе стратегическую, оперативную, финансовую и информационно-пропагандистскую. Партнеры не только предоставляют экспертные услуги и сотрудников своих отделений для проведения операций, но за счет собственной работы также укрепляют и дополняют усилия УВКБ. За счет своей информационно-пропагандистской деятельности они обеспечивают, чтобы благосостояние их подмандатных лиц всегда было в центре внимания общественных и политических структур. УВКБ взаимодействует со все более разнообразным кругом субъектов, таких как муниципальные и национальные власти; местные, национальные и международные НПО; учреждения Организации Объ-

диненных Наций и межправительственные организации; гражданское общество; религиозные организации; университеты и политические учреждения, и, самое главное, с самими беженцами, апатридами и ВПЛ.

33. Реформы Организации Объединенных Наций также обогащают практику партнерства благодаря их упору на повышение предсказуемости, подотчетности и общесистемной слаженности. УВКБ стремится использовать партнерские связи, установленные в рамках процесса "Единство действий", и гуманитарные реформы и программы преобразований МПК для укрепления результатов деятельности по защите и поиску решений. Вместе с тем реформирование Организации Объединенных Наций создает также вызовы для УВКБ в плане оперативной деятельности, в том числе в том, что касается сохранения гуманитарного пространства, о котором говорится ниже. УВКБ стремится использовать преимущества партнерства и извлеченные из гуманитарной реформы уроки в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами. Оно вкладывает значительные ресурсы в разработку программ подготовки своих сотрудников для развития навыков координаторов и стратегических управленцев, а также в создание специальных должностей по координированию групповой деятельности и управлению информацией. В настоящее время крайне необходимо обеспечить эффективное согласование деятельности между руководящими и координационными структурами УВКБ по делам беженцев и координационными механизмами в рамках более широких мер гуманитарного реагирования. В этой связи можно сослаться на ведущую роль Управления в осуществлении региональной деятельности в интересах беженцев сначала в Ираке, а затем в Мали и Сирийской Арабской Республике.

Третье: работа во все более небезопасных и непредсказуемых оперативных условиях

34. Сила УВКБ заключается в его сотрудниках. Это преданные своему делу люди, которые часто работают в УВКБ в течение всей своей профессиональной карьеры, в частности, в условиях чрезвычайных ситуаций, в зонах конфликта и в удаленных районах. На сегодняшний день в 125 странах работают более 7 000 национальных и международных служащих. По меньшей мере 30% международных сотрудников, которые подвергаются обязательной ротации в любой определенный момент времени, работают без семей в местах с тяжелыми условиями службы.

35. Это десятилетие было отмечено увеличением рисков для безопасности и сужением гуманитарного пространства. В связи с изменением в определенных случаях характера конфликтов изменялись также источники насилия и риск для персонала и подмандатных УВКБ лиц. Речь, в частности, идет о субъектах, которые не признают какого-либо ограничения своих действий в связи с наличием гражданских лиц и гуманитарных работников и не подчиняются никакой системе управления. Налицо эскалация угроз в отношении сотрудников Организации Объединенных Наций и гуманитарных работников. Помимо случайных потерь в результате неизбирательного насилия, сотрудники Организации Объединенных Наций подвергались целенаправленным нападениям, особенно в тех случаях, когда считалось, что деятельность Организации связана с выполнением конкретной политической задачи. Среди самых последних примеров можно отметить нападения в таких городах, как Могадишо (2013 год), Абуджа, Кандагар и Мазари-Шариф (2011 год), Кабул и Исламабад (2009 год), Харгейса (2008 год) и Алжир (2007 год). Насилие не обошло УВКБ стороной: за эти десять лет Управление потеряло 16 своих сотрудников.

36. С учетом этой реальности система Организации Объединенных Наций должна сохранять гибкость при проведении политики интеграции в зависимости от конкретных обстоятельств. Необходимо обеспечить стратегическое взаимодействие на основе уважения различных мандатов в рамках системы Организации Объединенных Наций. В ряде стран, где Организация Объединенных Наций проводит также миротворческие или политические операции, УВКБ сумело наладить стратегическое партнерство между миссией Организации Объединенных Наций и страновыми группами, поддерживающими согласованность и, в конечном счете, служащими интересам защиты. Однако в условиях повышенной опасности и отсутствия мира, когда силы Организации Объединенных Наций могут восприниматься как союзники только одной стороны, при обеспечении структурной или иного рода значимой интеграции необходимо принимать дополнительные меры предосторожности. При любых обстоятельствах, но в первую очередь именно при таких, УВКБ должно сохранять и демонстрировать непоколебимую верность гуманитарным принципам беспристрастности, нейтралитета и независимости.

37. После проведенного в 2009 году обзора возможностей УВКБ защищать свой персонал и подмандатных лиц Управление приняло меры по укреплению системы безопасности во всех местах проведения своих операций. За последнее десятилетие число специалистов по обеспечению безопасности на местах увеличилось вдвое. Поиски путей сохранения присутствия вместо определения сроков его сворачивания требуют постоянного вложения ресурсов в разработку новейших мер по уменьшению рисков, а также поощрения культуры безопасности, в рамках которой все сотрудники отвечают за обеспечение безопасности и проходят для этого надлежащую подготовку. С учетом характера мандата УВКБ преждевременное прекращение операций может отрицательно сказаться на тех, кого обслуживает Управление. На сегодняшний день культура безопасности УВКБ базируется на надежной системе управления рисками, которая позволяет Управлению обеспечивать присутствие в тех местах, где, согласно его стратегии, требуется срочная помощь, причем даже там, где сохраняются некоторые неизбежные риски.

IV. Институциональная реформа, направленная на повышение эффективности работы

38. С учетом необходимости реагировать на потребности растущего числа подмандатных УВКБ лиц и изменения условий и характера работы УВКБ стало очевидно, что для повышения эффективности УВКБ необходимо провести в нем структурные и административные преобразования. При проведении обзора структуры штаб-квартиры и местных отделений Верховный комиссар отметил устойчивую тенденцию к увеличению численности сотрудников штаб-квартиры и административных расходов, которое достигло своего пика в 2006 году, когда глобальные расходы на персонал составили примерно 41% от общего объема расходов, из которых 13,7% приходилось на одну лишь штаб-квартиру.

39. Основные мероприятия в рамках институциональной реформы УВКБ осуществлялись с 2006 по 2009 год, при том что процесс укрепления органа продолжается, и сегодня основное внимание уделяется системам надзора. Лежащий в основе реформы принцип предусматривал обеспечение максимальной отдачи от защиты и разработки решений для подмандатных лиц путем обеспечения наивысшего качества программ и мероприятий; эффективного использования ресурсов и достижения максимально оптимальных результатов. В прак-

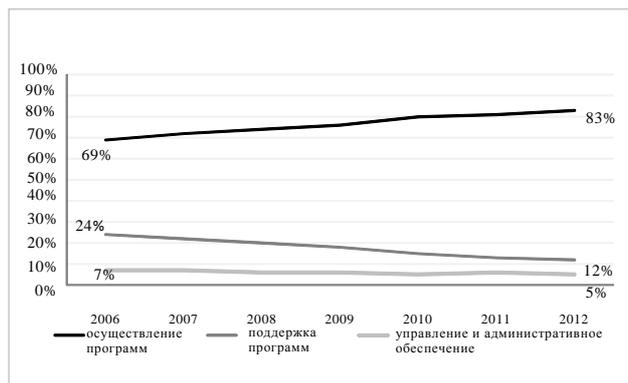
тическом плане этого удалось добиться благодаря структурной реформе и созданию системы управления, ориентированной на конкретные результаты.

A. Структурная реформа

40. УВКБ стало более сильным и влиятельным органом и создало условия для того, чтобы максимальная часть каждого полученного взноса использовалась непосредственно в интересах подмандатных лиц. Доля расходов на персонал от общего объема расходов сократилась с 41% в 2006 году до 26% в начале 2013 года. Численность сотрудников в штаб-квартире в Женеве сократилась с более чем 1 000 человек в 2006 году до менее чем 700 человек в 2012 году, что позволило снизить долю расходов штаб-квартиры до всего 8% от общего объема расходов. Такого сокращения расходов штаб-квартиры по сравнению с расходами на операции на местах удалось добиться, несмотря на рост затрат на общую деятельность УВКБ с 1,14 млрд. долл. США в 2005 году до 2,36 млрд. долл. США в 2012 году. Повышение эффективности позволяет Управлению направлять сэкономленные средства непосредственно на оставшиеся без надлежащего финансирования и внимания операции и решение таких острых проблем, как недоедание, малярия, водоснабжение и улучшение санитарных условий, а также сексуальное и гендерное насилие.

Диаграмма 4

Сопоставление расходов 2006–2012 годы



41. Такой экономии удалось добиться главным образом за счет рационализации должностей, в том числе за счет анализа того, какие функции важно сохранить в штаб-квартире, а какие целесообразно передать периферийным или региональным отделениям. Создание глобального сервисного центра позволило сосредоточить административные и вспомогательные функции в Будапеште, Венгрия, и добиться предоставления большей поддержки за меньшие средства. Были укреплены региональные структуры для обеспечения ситуационного планирования, поиска решений и управления ими на субрегиональном уровне, при том что разработка принципов распределения ресурсов позволила расширить полномочия местных руководителей и повысить их маневренность в деле решения оперативных задач. Некоторые вспомогательные функции по технической поддержке и защите были также переданы региональным отделениям для обеспечения лучшей стратегической поддержки операций на местах.

Диаграмма 5
Доля расходов штаб-квартиры от общего объема расходов

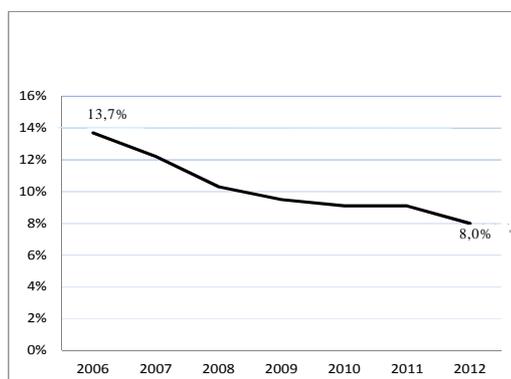
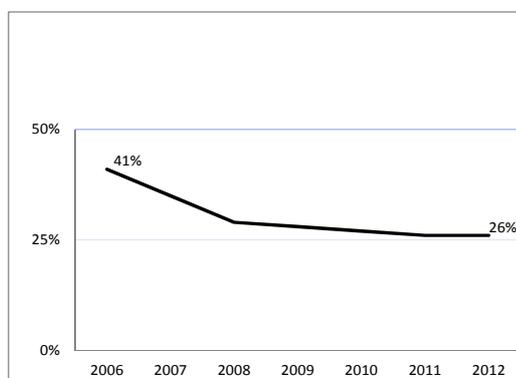


Диаграмма 6
Доля расходов по персоналу от общего объема расходов



В. Управление, ориентированное на конкретные результаты, бюджеты и финансирование

42. Согласно системе управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), основной задачей управления является достижение результатов. На практике УВКБ использовало УОКР для укрепления своего подхода к определению приоритетов, выявлению и систематизации потребностей, анализу данных, разработке программ, составлению бюджетов и к отслеживанию воздействия на лиц, в интересах которых оно работает.

43. Несколько взаимосвязанных инициатив коренным образом изменили способ планирования и составления программ УВКБ для подмандатных ему лиц. Во-первых, фокусирование внимания на подотчетности тем, кому служит УВКБ, позволило ему перейти от составления бюджета на основе ожидаемых прибылей (предполагаемые взносы доноров) к бюджету, в котором определены и оценены потребности лиц, которых Управление уполномочено защищать. Эта всеобъемлющая оценка потребностей (ВОП), впервые проведенная в 2010 году, служит основой для комплексного планирования каждой операции и составления соответствующего бюджета. Структура бюджета, состоящая из четырех элементов и охватывающая программы для беженцев, апатридов, реинтеграции и ВПЛ, позволяет лучше подсчитывать расходы. План каждой операции составляется на основе глобальных стратегических приоритетов (ГСП), которые пред-

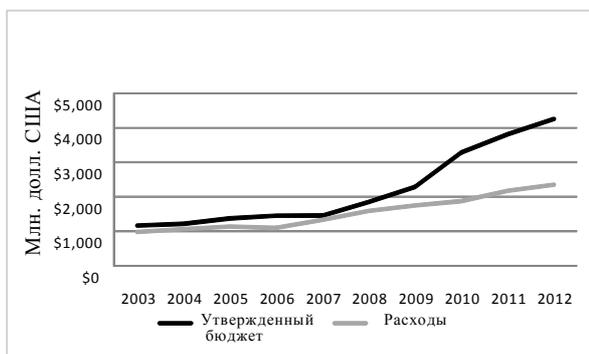
ставляют собой ряд оперативных приоритетных целей в интересах подмандатных лиц, связанных с пятью общими категориями, такими как: благоприятные условия для защиты; справедливые процессы защиты и документация; защита от насилия и эксплуатации; основные потребности и услуги и долговременные решения. Установленные на глобальном уровне ГСП являются основой для планирования. Они обеспечивают достаточную гибкость отдельных операций для выбора наиболее значимых задач с поддающимися измерению показателями их воздействия с учетом условий этих операций.

44. Программное средство "Фокус" объединяет элементы УОКР. На национальном уровне оно поддерживает разработку национальных оперативных планов, отслеживает их осуществление и вводит данные в глобальную информационную систему. Введение ГСП и матрицы основных результатов, которая представляет собой комплексное стандартизированное описание запланированных УВКБ результатов, в программу "Фокус" позволило установить прямые связи между схемой планирования УВКБ, сметой расходов и записью результатов. Агрегированные на глобальном уровне данные о результатах со временем позволят УВКБ и его партнерам получать более точную информацию о проблемах, возникающих при обеспечении защиты и поиске решений, а также будут предупреждать о нормативных или административных пробелах в системах защиты.

45. При осуществлении программы УОКР возникали некоторые сложности, вследствие чего программа находится на стадии окончательной доработки. Укрепление институциональной культуры обработки результатов и подотчетности требует времени. В конечном счете УОКР позволяет УВКБ в рамках работы по планированию и осуществлению делать больший упор на достижение конкретных результатов. Это особенно важно с учетом того, что параллельно с этим УВКБ активизировало глобальное осуществление программ, о чем свидетельствует соответствующая статья расходов, в период возрастающих неудовлетворенных потребностей.

Диаграмма 7

Сравнение ежегодного бюджета и расходов, 2003–2012 годы



46. Основанный на потребностях бюджет оказался полезным инструментом для подтверждения потребностей беженцев и других подмандатных УВКБ лиц. В сочетании с ГСП и матрицей результатов он позволяет Управлению демонстрировать последствия дефицита финансирования. Он также стал движущей силой и средством расширения охвата донорской базы УВКБ. Значительное расширение с 2010 года службы привлечения средств частного сектора способствовало активизации информационно-пропагандистской работы с отдельными лицами и корпорациями. Эта служба более чем удвоила отдачу от инвестиций, которая, как ожидается, будет расти. Не менее важно и то, что на призыв УВКБ

откликается все более широкая аудитория, благодаря чему в 2012 году удалось привлечь 628 000 отдельных доноров – самый высокий показатель за все время.

47. Бюджет УВКБ преимущественно опирается на добровольные взносы. Согласно Уставу Управления регулярное финансирование Организации Объединенных Наций ограничивается лишь административными расходами: в 2012 году оно составило 2% от общего объема полученных средств. В условиях недавних кризисов многие традиционные доноры великодушно увеличили свою поддержку, и к числу доноров присоединились новые государства, в том числе развивающиеся и принимающие страны. Тем не менее, несмотря на эти положительные тенденции и общее удвоение объема средств, ежегодно получаемых с 2006 года, масштабы недавних кризисов намного превзошли имеющиеся ресурсы, что увеличивает разрыв между суммой потребностей (о чем свидетельствует основанный на потребностях бюджет) и способностью УВКБ удовлетворить их (о чем свидетельствует объем полученных финансовых средств). По этому показателю в прошлом году почти половина потребностей, утвержденных и учтенных в бюджете, одобренном Исполнительным комитетом УВКБ, так и осталась неудовлетворенной.

C. Внутренний надзор

48. С учетом увеличения бюджета УВКБ оно стало уделять повышенное внимание надзорным функциям, в том числе инспекции, проверке, оценке и аудиту. С согласия Исполнительного комитета в 2012 году Верховный комиссар учредил Независимый комитет по ревизии и надзору для изучения этих функций и их структуры в рамках Управления и вынесения рекомендаций о возможных путях их укрепления. Управление намеревается создать "служебное" подразделение внутреннего аудита, функции которого выполняло Управление служб внутреннего надзора. Еще одной рассматриваемой приоритетной задачей является комплексное проведение оценок политики и принятие соответствующих мер.

V. Укрепление мер оперативного реагирования

49. Вышеизложенный процесс структурных и административных преобразований был направлен на решение единой задачи: обеспечить, чтобы организация УВКБ позволяла ему наиболее эффективным и рациональным образом предоставлять защиту и решения подмандатным УВКБ лицам. В свете реформы УВКБ, проведенной в 2010 году, оно обязалось повысить эффективность выполнения этих полномочий и определило два основных приоритета в сфере оперативной деятельности: реагирование на чрезвычайные ситуации и реализация потенциала в области защиты. Сложности с поиском решений в некоторых обстоятельствах побудили определить третий приоритет: подтверждение приверженности оптимальному использованию партнерских связей для поиска решений и самообеспеченности.

A. Реагирование на чрезвычайные ситуации

50. За последние три года УВКБ привлекалось к устранению многочисленных новых или обостряющихся сложных чрезвычайных ситуаций, в том числе наблюдавшихся в таких странах, как Демократическая Республика Конго, Йе-

мен, Кот-д'Ивуар, Ливия, Мали, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан и Южный Судан. Еще до наступления этого конгломерата чрезвычайных ситуаций стало очевидно, что УВКБ следует укрепить свои общеорганизационные меры реагирования на чрезвычайные ситуации, задействовав целый ряд имеющихся в его распоряжении возможностей, ресурсов и специалистов. Управление приступило к проведению комплексного обзора в поисках предсказуемых, оперативных, регулируемых и надежных структурных мер реагирования. Наряду с проблемами безопасности и материальной помощи были рассмотрены вопросы, касающиеся персонала и политики по оказанию чрезвычайной помощи, с тем чтобы каждым элементом эффективной системы реагирования на чрезвычайные ситуации можно было управлять на взаимодополняющей основе. Продолжавшаяся в течение последних трех лет структурная реформа с упором на обеспечение готовности действительно позволила УВКБ предоставлять эффективную защиту и помощь оказавшимся в чрезвычайных ситуациях лицам.

51. Характерными чертами давно существующей системы УВКБ по набору специалистов по чрезвычайным ситуациям являются наличие группы специально обученных сотрудников по оказанию чрезвычайной помощи; небольшой внутренний реестр, а также существенная зависимость от резервных партнеров. Разработанный в 2011 году "общеорганизационный подход" позволяет в условиях чрезвычайной операции мобилизовать все кадровые и экспертные ресурсы УВКБ и предполагает расширение системы реестров. Общеорганизационный реестр старших сотрудников по чрезвычайной помощи (с С-5 по Д-2) охватывает опытных руководителей для обеспечения командования операциями в чрезвычайных ситуациях. Технические сети объединяют внутренних и внешних экспертов по решению проблем, связанных с обеспечением кровом, снабжением материальными средствами, управлением информацией, координацией коллективной работы и важнейшими направлениями защиты, такими как защита детей и борьба с сексуальным и гендерным насилием. Внешние эксперты привлекаются через резервные соглашения с 17 международными партнерами; их реестры, из которых в прошлом году было предоставлено 300 экспертов для оперативной работы, дополняют давно существующую Группу реагирования на чрезвычайные ситуации УВКБ, которая состоит из 100 сотрудников для развертывания в течение 72 часов после уведомления. Стратегическое использование резервных партнеров остается важнейшей и неотъемлемой частью чрезвычайных операций УВКБ.

52. Основу новых мер чрезвычайного реагирования составляет система определенных полномочий и обязанностей для развертывания/сворачивания чрезвычайных операций и процедура внутренней координации. В рамках политики определяются различные уровни чрезвычайных ситуаций, каждый из которых предполагает мобилизацию специалистов по чрезвычайной помощи, материальных и финансовых ресурсов и получение поддержки от штаб-квартиры. Такая четкая структура способствует предсказуемости и позволяет быстрее и эффективнее работать на местах.

53. Поддержка штаб-квартиры обеспечивает руководство с учетом меняющегося межучрежденческого и оперативного контекста, включая партнерство в связанных с беженцами чрезвычайных ситуациях, когда руководящая и координационная структуры УВКБ часто взаимодействуют с другими межучрежденческими координационными структурами в условиях более масштабного гуманитарного кризиса. Руководящие принципы кадровой комплектации разных уровней в чрезвычайных ситуациях и создание системы призывов к оказанию чрезвычайной помощи позволили укрепить институциональный подход УВКБ.

Кроме того, руководящие указания относительно важнейших элементов защиты в чрезвычайных ситуациях позволят использовать надежные методы защиты с самого первого этапа деятельности по реагированию.

54. Для оказания основной помощи в чрезвычайных ситуациях Управление создало специальный резерв для предоставления непродовольственных товаров, включая палатки и постельные принадлежности, для 600 000 человек в течение 72 часов. Для размещения материальной базы ближе к пострадавшему населению в рамках системы управления глобальными запасами были созданы резервы и региональные центры в Западной, Центральной и Восточной Африке, Европе и на Ближнем Востоке. Это позволило увеличить маневренность и сократить при этом время и расходы на перевозку. Череда стремительно возникающих друг за другом в последние годы чрезвычайных ситуаций в Африке и на Ближнем Востоке подтвердила целесообразность этого подхода.

В. Защита

55. К ежегодному докладу Верховного комиссара Генеральной Ассамблеи прилагается *Записка о международной защите*. В ней изложены некоторые основные изменения, произошедшие за эти десять лет в области защиты.

1. Укрепление нормативных основ

Межправительственное совещание на уровне министров

56. Празднование 60-й годовщины разработки Конвенции о статусе беженцев и 50-й годовщины разработки Конвенции о сокращении безгражданства предоставило возможность обратить всеобщее внимание на сохраняющиеся проблемы, связанные с принудительным перемещением и безгражданством, и вновь подтвердить обязательства по их решению. В декабре 2011 года УВКБ организовало межправительственное совещание на уровне министров по случаю этих годовщин. В нем приняли участие представители 155 правительств и 60 организаций.

57. Были повторно подтверждены принципы, лежащие в основе международного режима защиты беженцев, такие как терпимость, солидарность и уважение прав человека и человеческого достоинства, в частности в совместном коммюнике министров, а также посредством присоединения многочисленных стран и обязательств по присоединению к Конвенции о статусе апатридов и/или Конвенции о сокращении безгражданства. При этом государства отметили, что реализация закрепленных в этих конвенциях прав зависит от их надлежащего осуществления на национальном уровне и создания качественных систем предоставления убежища. В целом 106 государств приняли на себя обязательства по принятию различных мер для укрепления их национальной политики и законодательства в области защиты беженцев, апатридов и внутренне перемещенных лиц, а также по выработке долговременных решений¹⁹. Государства также смогли в этом коммюнике отдать должное великодушию принимающих стран и подтвердить свою приверженность международному сотрудничеству на основе солидарности и распределения ответственности и бремени. Коллективные обязательства в виде Инициативы имени Нансена были приняты правительствами

¹⁹ См. *Pledges 2011: Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons* (доступно по адресу www.unhcr.org).

Германии, Мексики, Норвегии и Швейцарии для лучшего определения потребностей в области защиты лиц, перемещенных через границу в результате стихийных бедствий, в том числе связанных с последствиями изменения климата. В настоящее время продолжается реализация этой инициативы в сотрудничестве с заинтересованными государствами на региональном и субрегиональном уровнях.

58. В настоящее время отделения УВКБ по всему миру предоставляют поддержку государствам-членам по выполнению их обязательств. В своих заявлениях на состоявшейся в 2012 году шестьдесят третьей сессии Исполнительного комитета многие государства уделили основное внимание ходу выполнения этих обязательств. Была выражена надежда, что государства будут и впредь ежегодно представлять обновленную информацию о достигнутом прогрессе.

Диаграмма 8

Государства – участники конвенций о беженцах и апатридах, 2003–2012 годы



Диалоги по проблемам защиты

59. В то время как торжественные мероприятия были направлены главным образом на привлечение государств, еще одна ежегодная платформа была создана для задействования широкого круга партнеров, как традиционных, так и новых, для изучения существующих пробелов в деятельности по защите. Созданный в 2007 году Диалог Верховного комиссара по вызовам в области защиты стал реакцией на все более сложные и обостряющиеся связанные с принудительным переселением ситуации, с которыми сталкивается Управление. Он направлен на выработку коллективного творческого подхода к решению некоторых сложнейших проблем, включая затянувшееся перемещение, перемещение в городах и обеспечение защиты и поиск решений в контексте смешанной миграции.

60. Эти диалоги стали форумом для открытых обсуждений и инновационных подходов именно потому, что они объединяют заинтересованные стороны, которые непосредственно интересуются этими вопросами и привержены гуманитарным принципам, но которые при этом еще не являются традиционными партнерами по этим вопросам и, в частности, включают мэров, местных должностных лиц, религиозные общины и научные круги.

61. Государства и другие заинтересованные стороны поддержали эти диалоги в качестве неофициального способа подготовки почвы для последующих целенаправленных действий или нового партнерства. Хотя в структурном плане эти

диалоги не направлены на получение официальных результатов, они позволили сформировать новые идеи и разработать важные инициативы, в частности новые подходы к затянувшемуся перемещению и удовлетворению потребностей в области защиты беженцев в городах. Диалог Верховного комиссара о вере и защите 2012 года способствовал налаживанию взаимодействия между 25 религиозными НПО и принятию декларативного *Торжественного заявления о гостеприимстве*, основанного на традициях буддизма, христианства, индуизма, ислама и иудаизма и служащего для религиозных лидеров руководством по созданию благоприятных условий для беженцев и перемещенных лиц, в том числе для поощрения терпимости и борьбы с ксенофобией.

2. Расширение оперативной деятельности по проблематике безгражданства

62. За последнее десятилетие Управление существенно активизировало свою работу по сокращению безгражданства. С учетом проведения в 2013 году 61 операции в интересах апатридов общие расходы на деятельность по сокращению безгражданства практически утроились за три года.

63. Этот скачок не является случайным: перед торжественными мероприятиями УВКБ проводило согласованную кампанию по повышению уровня информированности и пропаганде присоединения к конвенциям 1961 и 1954 годов. В общей сложности 61 государство приняло на себя 105 обязательств по решению проблемы безгражданства путем присоединения к обеим конвенциям или одной из них, изменения законодательства о гражданстве, учета апатридов, создания официальных процедур выявления апатридов или усовершенствования документов о гражданском состоянии.

64. В целом это свидетельствует о кардинальном изменении подхода к проблеме безгражданства и представляет собой одно из крупнейших достижений прошлого десятилетия. Выполнение обязательств сейчас имеет важнейшее значение для апатридов, которых сейчас в мире насчитывается 10 млн. человек. Успехи, достигнутые за последние десять лет по ликвидации безгражданства, были существенными, но ограниченными: около 4 млн. бывших апатридов получили гражданство благодаря изменению законов или политики, в частности в таких странах, как Бангладеш, Ирак, Непал, Российская Федерация, Сирийская Арабская Республика, Туркменистан и Шри-Ланка. При наличии соответствующей политической воли мировому сообществу совершенно по силам в ближайшие десять лет положить конец безгражданству.

65. Управление оказывает поддержку государствам в выполнении их обязательств и в более широком смысле в применении мер по предупреждению и искоренению безгражданства. УВКБ взаимодействовало с 64 странами по проведению обследований и переписей для сбора данных о масштабах безгражданства на их территориях и поддерживает создание процедур выявления апатридов, которое является важным первым шагом. Управление также поддерживает проведение анализа соответствия национальных законов конвенциям и способствовало осуществлению двусторонних поездок между странами, которые желают изменить свое внутреннее законодательство, и теми, которые недавно уже это сделали. Помимо оказания поддержки государствам-членам, УВКБ формирует глобальную сеть стратегического партнерства по вопросам безгражданства: в 2014 году состоится первый Глобальный форум по вопросам безгражданства, в работе которого примут участие представители правительств, НПО, научных кругов и международных организаций и апатриды для целей объединения своих усилий по решению проблемы безгражданства.

3. Подотчетность отдельным лицам

66. Вышеуказанный процесс проведения институциональной реформы был направлен на повышение подотчетности: подотчетности УВКБ международному сообществу в отношении порученного ему мандата; донорам в отношении рационального и эффективного использования предоставляемых ему финансовых средств и, наконец, подмандатным УВКБ лицам в отношении защиты, на которую они имеют право. В оперативном, а также в институциональном плане УВКБ выполняет свои главные обязанности по отчетности перед теми, кому оно служит: начатые в 2004 году усилия по учету в операциях Управления возрастной и гендерной проблематики на сегодняшний день превратились в систему, которая учитывает возрастные и гендерные аспекты и многообразие (ВГМ) и принципиально определяет пути вовлечения УВКБ подмандатных ему лиц в разработку своих программ, обеспечение защиты и предоставление помощи и решений, а также информирует о них.

67. ВГМ направлена на обеспечение равной реализации прав всеми подмандатными УВКБ лицами. На индивидуальном уровне это означает надлежащее признание особых потребностей, возможностей, ограничений и ресурсов каждого человека. В оперативном плане это означает уделение основного внимания интересам подмандатных УВКБ лиц при принятии решений, влияющих на их жизнь и жизнь их семей и общин. Оценки участия, которые сейчас надежно включены в процесс планирования и составления программ УВКБ, являются ключевым инструментом учета знаний и навыков затронутых лиц при определении и решении проблем, связанных с защитой.

68. Опыт использования Управлением ВГМ позволил выработать целенаправленные инициативы по укреплению защиты женщин, детей, инвалидов, выживших жертв СГН и других лиц с особыми потребностями. Совместно с НПО и межучрежденческими партнерами было разработано руководство для практических работников на местах в виде серийного издания под названием "Что нужно знать" для работы с лицами, потребности которых могут не учитываться, такими как лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы, а также пожилые люди и мужчины и мальчики, пострадавшие от СГН. При участии партнеров Управление приняло ряд рассчитанных на несколько лет стратегий, включая *Руководящие принципы защиты детей, Стратегию в сфере образования на 2012–2016 годы* и *Обновленную стратегию: действия по искоренению сексуального и гендерного насилия*, для активизации оперативного взаимодействия благодаря новым партнерским связям, учебным программам и созданию региональных должностей специалистов по вопросам защиты.

С. Длительное перемещение и решения

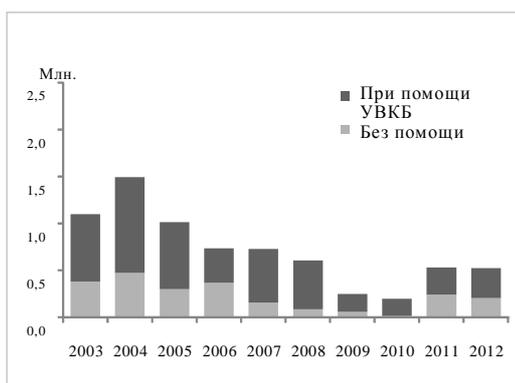
69. В начале 2013 года более половины находящихся под опекой УВКБ беженцев – 6,4 млн. человек из в общей сложности 10,5 млн. человек – находились в состоянии затяжного перемещения. Их относительная доля свидетельствует об улучшении показателей по сравнению с последними годами лишь из-за массовых перемещений людей из Сирийской Арабской Республики. Уже сам по себе этот факт подчеркивает необходимость полноценного перехода к новому образу мысли относительно поиска решений, согласно которому они будут восприниматься не как отдельное событие, а во временном континууме, требующем ориентации на решения с момента проведения первой гуманитарной операции.

70. Конечной задачей международного режима защиты и основной обязанностью Управления в сотрудничестве с государствами по-прежнему является полноценное восстановление возможностей беженцев вернуться к прежней жизни и определять свое будущее в условиях стабильности и полного соблюдения их прав. УВКБ активно использует три традиционных долговременных решения, таких как добровольная и долговременная репатриация, местная интеграция и переселение в третью страну. Тем не менее, несмотря на успехи, достигнутые в отношении отдельных групп или народов, в этом десятилетии не было найдено целесообразных вариантов долговременных решений для большинства беженцев.

71. Добровольная репатриация остается наиболее доступным для большинства беженцев решением, которое они чаще всего выбирают. За отчетный период в общей сложности 7,2 млн. беженцев смогли вернуться домой. В некоторых случаях удавалось массово возвращать людей домой относительно скоро после завершения конфликта или кризиса, как это было в 2010–2011 годах с беженцами из Кыргызстана и Кот-д'Ивуара. Другие были возвращены в результате прорывов или улучшения ситуации в странах происхождения после длительного и повторного перемещения, как это было в Афганистане. Однако сохраняющаяся нестабильность в ряде крупных стран происхождения привела к тому, что в последние годы гораздо меньшему числу беженцев удалось вернуться домой по сравнению с первой половиной десятилетия.

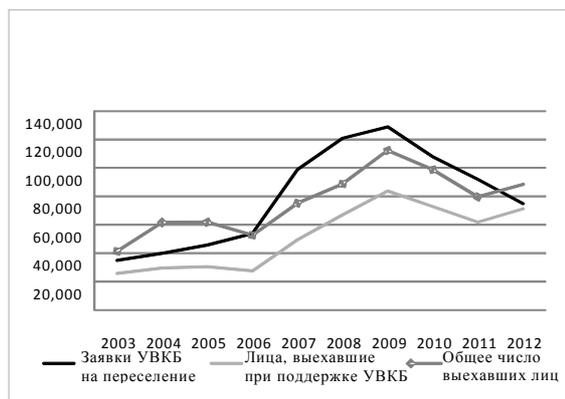
Диаграмма 9

Возвратившиеся беженцы, 2003–2012 годы



72. Переселение в третью страну является важнейшим инструментом защиты для наиболее уязвимых беженцев, например находящихся в группе риска женщин и девочек, а также стратегическим инструментом проявления международной солидарности и снятия части нагрузки, которая лежит на принимающих странах. Вместе с тем как решение оно обеспечивает постоянную защиту и реализацию основных прав лишь весьма небольшому числу беженцев: в среднем чуть менее 1%. За последнее десятилетие удалось достигнуть прогресса с точки зрения увеличения как количества доступных мест, так и количества стран, регулярно участвующих в программах переселения (с 16 до 26). За эти десять лет среднее число ежегодно переселяемых беженцев увеличилось более чем в два раза и в прошлом году достигло 88 600 человек. Однако при этом задействуется лишь часть международного потенциала по переселению нуждающихся лиц с учетом того, что четыре из пяти переселяемых беженцев отправляются лишь в две страны.

Диаграмма 10
Переселение беженцев, 2003–2012 годы



73. Для тех, кого нельзя ни вернуть домой, ни переселить, главным вариантом остается какая-либо форма (среднесрочная или долгосрочная) местной интеграции. При этом полная интеграция, предполагающая предоставление гражданства и соответствующих прав на работу, образование, услуги, жилищное обеспечение и свободу передвижения, является постепенным процессом, и принимающие государства обычно не могут или не хотят ее обеспечивать при массовом притоке людей.

74. Поскольку масштабы перемещения намного превосходили доступные решения, Управление провело несколько основополагающих изменений в своем подходе. Во-первых, оно признало, что традиционный иерархический подход к долговременным решениям, который отделяет каждое из них от других, необходимо заменить на "всеобъемлющие стратегии поиска решений", которые обеспечивают совместное применение всех трех решений на взаимодополняющей основе. Наиболее конструктивно этот подход применялся во всеобъемлющих стратегиях поиска решений для беженцев из Анголы, Либерии и Руанды, при которых возможности возвращения и местной интеграции использовались совместно с прекращением действия статуса беженца. УВКБ также применяет всеобъемлющие стратегии, направленные на решение ситуации мавританцев в Мали и Сенегале, ганцев в Того, чадцев в Нигере и тоголезцев в Бенине и Гане. Началась реализация всеобъемлющей стратегии поиска решений для почти половины миллиона беженцев из Демократической Республики Конго, находящихся в затяжных ситуациях в районе Великих озер и Центральной Африки.

75. Как и в случае обеспечения защиты, региональное сотрудничество и стратегии могут служить важнейшей движущей силой для поиска решений. *Стратегия поиска решений проблемы афганских беженцев в целях поддержки добровольной репатриации, устойчивой реинтеграции и помощи принимающим странам* служит примером реализации комплексных решений посредством общинного инвестирования в районах возвращения при параллельном оказании помощи принимающим общинам, а также альтернативных договоренностей о временном пребывании, предусматривающих право на работу, и посредством переселения. Сараевский процесс, в котором основное внимание уделялось жилищному обеспечению, позволил правительствам Боснии и Герцеговины, Сербии, Хорватии и Черногории разработать совместный региональный план по прекращению перемещения, продолжавшегося с начала 1990-х годов.

76. Второе коренное изменение в подходе Управления заключается в признании того, что односторонняя ориентация на эти три долговременных решения

без учета конкретных целей, которые не дают полноценных решений, но поддерживают их, может привести к затяжной зависимости от помощи. В случае когда быстро не находятся варианты долговременных решений, появляется опасность того, что операции по чрезвычайному реагированию могут превратиться в долгосрочный "уход и заботу", о чем часто свидетельствует создание и поддержание параллельных систем предоставления базовых услуг. Исследование, проведенное совместно со Всемирной продовольственной программой, показало, что у беженцев есть очень ограниченные варианты средств к существованию: лишь немногие из них имеют доступ к рынкам труда или земле для ведения сельского хозяйства, а основным источником дохода является продажа продовольственных и непродовольственных товаров. У женщин еще более ограниченные возможности, которые сводятся к сбору дров, попрошайничеству, работе в качестве домашней прислуги и занятию сексом ради выживания. В настоящее время УВКБ пересматривает свой подход к поддержке самообеспечения. Эффективные меры поддержки самообеспечения позволяют людям жить с большим достоинством в условиях перемещения и укрепляют их возможности для долговременного возвращения при наличии благоприятных для этого обстоятельств; при этом уменьшается зависимость от гуманитарной помощи и нагрузка на принимающие общины.

77. Такой подход предполагает другие изменения, каждое из которых создает новые возможности. Во-первых, он заменяет модель "передачи эстафетной палочки" от гуманитарных работников к специалистам в области развития. Для достижения самообеспечения и жизнестойкости партнеры по гуманитарной помощи, партнеры по развитию и представители правительств должны с самого начала работать вместе. УВКБ стремится разрабатывать и осуществлять свои стратегии таким образом, чтобы они поддерживали местные цели в области развития и соответствовали им. Помимо местных и национальных партнеров по развитию УВКБ также взаимодействует с Программой развития Организации Объединенных Наций, Всемирной продовольственной программой, ЮНИСЕФ, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций и Всемирным банком для составления программ как в принимающих общинах, так и в местах возвращения. Вместе с государственными и частными партнерами оно улучшает качество своих стратегий и мероприятий в области образования, создания средств к существованию и предпринимательства. С государствами оно изучает способы включения схем трудовой миграции в более широкие стратегии поиска решений, например посредством альтернативных оснований для пребывания в стране и временных разрешений. Такие договоренности упрощают процесс урегулирования статуса, позволяя лицам, нуждающимся во временной защите или еще не имеющим доступа к долговременным решениям, наращивать свои ресурсы и жить за счет самообеспечения на промежуточном этапе, а также вносить свой вклад в общины, в которых они живут.

78. За счет всеобъемлющих стратегий поиска решений и стратегий укрепления самообеспечения УВКБ стремится устранить давние препятствия, мешающие реализации долговременных решений. Оно устанавливает новые отношения с партнерами по развитию, а также с частным сектором. При отсутствии срочных решений УВКБ обязуется сделать все возможное для наращивания человеческого и социального капитала, чтобы обеспечить беженцам продуктивную и достойную жизнь в ожидании долговременных решений. Однако при выполнении этой задачи основную роль в реализации решений по-прежнему играют государства не только за счет местной интеграции и переселения, но также путем проявления политической решимости, которая необходима для пре-

доставления каждому беженцу при соответствующих условиях права выбора вернуться домой.

VI. Заключение: глядя в будущее

79. За последние десять лет глобальное принудительное перемещение приобрело более распространенный, затяжной и сложный характер. Основной причиной такого изменения стали разрастание и непредсказуемость конфликтов при отсутствии политических решений по преодолению длительных гуманитарных кризисов. Одновременное воздействие других глобальных факторов, таких как рост численности населения, урбанизация, отсутствие продовольственной безопасности, нехватка воды и ресурсов и, самое главное, последствия изменения климата, приводит к катастрофическому росту гуманитарных потребностей, при том, что гуманитарная помощь часто не может быть предоставлена из-за отсутствия безопасности. С учетом неясного экономического положения и ограниченности бюджетных средств во многих государствах неизвестно, будут ли у международного сообщества необходимые ресурсы для принятия ответных мер.

80. В условиях часто встречающейся неопределенности полномочий мандат УВКБ отличается своей ясностью. Важной задачей по-прежнему останется обеспечение добросовестного выполнения этого уникального законного мандата. С учетом будущего сценария роста потребностей и усложнения связей между причинами перемещения УВКБ еще лучше стало осознавать, что партнерские связи играют центральную роль в его способности успешно выполнять свой мандат. Традиционные участники глобальной гуманитарной деятельности – система Организации Объединенных Наций, неправительственные организации и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца – остаются основными партнерами Управления в его работе в интересах беженцев, апатридов и ВПЛ, хотя к ним присоединяется также расширяющийся и многообразный ряд национальных и местных партнеров. По мере укрепления и возрастания значимости партнерских связей в рамках гуманитарной системы УВКБ сохраняет приверженность обеспечению эффективной координации этих усилий в интересах беженцев, создавая наибольший синергетический эффект благодаря экспертному потенциалу и взаимодополняемости каждого участника, а также обеспечивая надлежащее и эффективное взаимодействие с другими гуманитарными координационными механизмами. В рамках этих общих гуманитарных усилий с учетом оказываемого с различных сторон давления на такие гуманитарные принципы, как нейтралитет, беспристрастность и независимость, УВКБ и его партнеры должны также сохранять неизменную преданность этим принципам и активизировать усилия для обеспечения лучшего понимания их важнейшего значения.

81. Как это предусмотрено в Уставе Управления, тесные партнерские связи УВКБ с государствами по-прежнему имеют первостепенное значение. Государства играют уникальную роль в предоставлении защиты и решений беженцам и апатридам. Они принимают на своих территориях беженцев и предоставляют им убежища. Они оказывают политическую и финансовую поддержку для реализации долговременных решений, в том числе для искоренения безгражданства за счет законодательной реформы и предоставления гражданства. Они принимают беженцев для их переселения и оказывают информационно-пропагандистскую поддержку. Для продолжения выполнения этих функций и преодоления будущих проблем государствам и УВКБ необходимо будет сохра-

нять солидарность и сотрудничество в качестве основополагающих принципов международной защиты. Для этого требуется стабильное и надлежащее распределение нагрузки и ответственности в отношении проблем, которые выходят за пределы национальных границ и приобретают международный характер.

82. Управление строго привержено взаимодействию с государствами для создания или укрепления систем предоставления убежищ и при необходимости помогает им предоставлять защиту и поддержку подмандатным лицам. УВКБ может и должно продолжать играть координационную роль при поиске решений. Кроме того, оно по-прежнему готово сотрудничать с заинтересованными государствами для поиска новых путей удовлетворения потребностей в защите лиц, перемещаемых через границы в результате воздействия факторов, не связанных с преследованиями, серьезными нарушениями прав человека или текущими конфликтами.

83. В краткосрочной перспективе с учетом нынешних масштабов перемещения неотложной задачей является сохранение пространства для защиты и предоставления убежища за счет оказания более эффективной поддержки принимающим странам и общинам, когда они сталкиваются со случаями крупного притока людей. В связи с увеличением продолжительности перемещения появилась одновременная потребность в активизации политической решимости и согласованных действий для решения в ближайшие десять лет проблем затянувшегося перемещения и безгражданства, а также для устранения их коренных причин. Думая о будущем, в свете появления новых факторов, заставляющих сегодня людей покидать свои дома, государства должны созидательно и дальновидно подходить к решению обостряющейся проблемы перемещения и устранению пробелов в сегодняшней и будущей деятельности по защите лиц от принудительного перемещения.
