



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

22 February 2016

Russian

Original: English

Семьдесят первая сессия
Пункт 131 первоначального перечня*
Планирование по программам

Предлагаемые стратегические рамки на период 2018–2019 годов

Часть вторая: двухгодичный план по программам

Программа 21

Международная защита беженцев, поиск долговременных
решений их проблем и оказание им помощи

Содержание

	Стр.
Общая направленность	2
Мандаты директивных органов	10

* A/71/50.



Общая направленность

21.1 Общая цель настоящей программы заключается в обеспечении международной защиты беженцев и других подмандатных лиц Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и в поиске путей окончательного решения их проблем на основе сотрудничества с государствами и другими организациями, в том числе посредством оказания гуманитарной помощи.

21.2 Мандат программы определен в резолюции 319 А (IV) Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея учредила УВКБ с 1 января 1951 года, и в ее резолюции 428 (V), содержащей устав Управления. Ассамблея также призвала Верховного комиссара обеспечить, чтобы беженцы, добровольно возвращающиеся в страны происхождения (возвращенцы), получали помощь в целях содействия устойчивой реинтеграции, а также следить за их безопасностью и благополучием по возвращении. УВКБ было также поручено заниматься проблемой лиц, не имеющих гражданства, согласно Конвенции 1954 года о статусе апатридов и Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства. УВКБ предоставляет защиту и оказывает гуманитарную помощь внутренне перемещенным лицам на основе сотрудничества с заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатором чрезвычайной помощи или непосредственно по просьбе Генерального секретаря и с согласия соответствующего государства. В контексте деятельности УВКБ по защите интересов внутренне перемещенных лиц и в рамках совместных ответных мер системы Организации Объединенных Наций в связи с проблемой внутреннего перемещения людей на Управление была возложена обязанность возглавлять — самостоятельно или во взаимодействии с другими — работу по следующим трем комплексным направлениям: защита, обеспечение жильем в чрезвычайных ситуациях и организация и координация работы лагерей.

21.3 Основные положения устава УВКБ подверглись дальнейшей переработке Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 832 (IX). В результате принятия Ассамблеей резолюции 58/153 об осуществлении мер УВКБ был предоставлен обновленный мандат для решения проблемы вынужденного перемещения людей путем осуществления миссии, основанной на принципах солидарности, ответственности и совместного несения расходов с учетом твердой приверженности делу преобразования Управления в подлинно многостороннее учреждение.

21.4 Международно-правовую основу деятельности по защите беженцев обеспечивают главным образом Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года, которые дополняют региональные документы, например Конвенция Организации африканского единства 1969 года, регулирующая конкретные аспекты проблемы беженцев в Африке, и Картахенская декларация по вопросу о беженцах (1984 год). Международно-правовой основой для деятельности по решению проблем лиц без гражданства являются Конвенция 1954 года о статусе апатридов и Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства. Кроме того, вопросы международной защиты беженцев, лиц без гражданства, внутренне перемещенных лиц, возвращенцев и других подмандатных лиц регулируются другими международными документами по правам человека, например Конвенцией о правах ребенка (1989 год).

21.5 Общая стратегия действий на 2018–2019 годы будет основана на широком диапазоне мероприятий, которые УВКБ будет осуществлять на основе сотрудничества с государствами и различными организациями. Она будет определяться глобальными стратегическими приоритетами, сформулированными Верховным комиссаром, и будет включать согласованное решение проблем, урегулированием которых Управление занималось в течение предыдущего двухгодичного периода, таких как реагирование на крупномасштабные чрезвычайные ситуации, касающиеся беженцев, предоставление защиты лицам, живущим за пределами лагерей в городских и сельских районах, укрепление связей с участниками процесса развития и участие в скоординированном решении проблем внутренне перемещенных лиц. Это будет способствовать международным усилиям, направленным на обеспечение прогресса в достижении целей в области устойчивого развития, которые изложены в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

21.6 К числу основных мероприятий, которые будут осуществляться в 2018–2019 годах, относятся:

- a) реализация в сотрудничестве с государствами и организациями всеобъемлющих стратегий долговременного урегулирования проблем беженцев и других соответствующих лиц при одновременном обеспечении действенной защиты перемещенных лиц;
- b) укрепление правового режима международной защиты, в частности путем поощрения присоединения к международным и региональным документам, касающимся статуса беженцев или иным образом направленным на защиту их интересов, действительного осуществления прав беженцев, пропаганды беженского права и принципов защиты беженцев и распространения информации о них;
- c) наращивание и укрепление потенциала принимающих стран в области предоставления убежища и обеспечения защиты;
- d) обеспечение полноценного участия УВКБ в реализации в рамках системы Организации Объединенных Наций совместных мер реагирования на ситуации, связанные с внутренним перемещением людей;
- e) продолжение разработки планов чрезвычайных мероприятий, обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и создание на основе координации усилий с другими организациями потенциала, необходимого для эффективного и результативного реагирования на случаи принудительного перемещения;
- f) поощрение гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и обеспечение всестороннего учета УВКБ и его партнерами во всех аспектах деятельности по осуществлению программ вопросов о правах подмандатных лиц, а также особых потребностей и возможностей женщин, детей и пожилых людей из числа беженцев, беженцев-инвалидов и других лиц с особыми потребностями, выявленных при их участии с применением подхода, основанного на учете возрастных и гендерных аспектов и многообразия;
- g) обеспечение безопасности в лагерях и поселениях беженцев и в районах, куда возвращаются беженцы, а также гражданского и гуманитарного характера убежища, и дальнейшее изучение конкретных путей улучшения охра-

ны и укрепления безопасности персонала УВКБ и другого гуманитарного персонала, работающего с беженцами, возвращенцами и внутренне перемещенными лицами (с должным учетом обязанности должностных лиц Организации Объединенных Наций в полной мере соблюдать при исполнении своих обязанностей законы и правила государств-членов и добросовестно выполнять свои обязанности по отношению к Организации);

h) систематический контроль за выполнением соответствующих рекомендаций, содержащихся в планах действий, принятых на международных конференциях, и вовлечение других гуманитарных организаций и организаций по вопросам развития в деятельность по оказанию помощи подмандатным УВКБ лицам и поиску долговременных решений;

i) проведение в рамках десятилетней кампании по решению проблемы безгражданства (кампании "I Belong" («Стать гражданином»)) информационно-разъяснительной работы в целях предупреждения и сокращения безгражданства, а также защиты лиц без гражданства на основе поощрения присоединения государств к соответствующим международным документам и совместной работы с государствами для оказания содействия в получении и восстановлении гражданства не имеющим его лицам или в подтверждении гражданства лицам, его имеющим.

21.7 На межправительственном уровне руководство программой осуществляет Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, действующий в соответствии со своим кругом ведения, утвержденным Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 1166 (XII). Исполнительный комитет был официально учрежден Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 672 (XXV) и приступил к работе 1 января 1959 года. Подтвердив установленный Ассамблеей круг ведения Исполнительного комитета, Совет постановил, что Комитет, на который возлагаются задачи, изложенные в резолюции 1166 (XII):

a) определяет общие руководящие принципы, на основании которых Верховный комиссар планирует, разрабатывает и осуществляет программы и проекты, требуемые для того, чтобы облегчить разрешение проблем, упомянутых в резолюции 1166 (XII);

b) рассматривает не реже одного раза в год вопрос об использовании денежных средств, предоставленных Верховному комиссару, а также программы и проекты, предлагаемые или осуществляемые Управлением Верховного комиссара;

c) уполномочен изменять и окончательно утверждать порядок использования денежных средств, а также программы и проекты, упомянутые в подпунктах (a) и (b) настоящего пункта.

21.8 Хотя Исполнительный комитет был учрежден Экономическим и Социальным Советом, который назначает его членов, он функционирует как вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи и является важнейшим консультативным органом УВКБ. Ежегодный цикл совещаний Исполнительного комитета состоит из одной ежегодной пленарной сессии и ряда межсессионных совещаний Постоянного комитета. Доклады о работе сессий Исполнительного комитета представляются Ассамблее в виде добавлений к докладам Верховного комиссара. Верховный комиссар, избираемый Ассамблеей по предложению Гене-

рального секретаря, осуществляет общее руководство и текущее управление деятельностью по линии настоящей программы и надзор за ней. Функции Верховного комиссара изложены в приложении к уставу УВКБ. Содействие Верховному комиссару оказывают заместитель Верховного комиссара и два помощника Верховного комиссара — по вопросам защиты и оперативной деятельности.

Цель Организации: обеспечение международной защиты беженцев и, в соответствующих случаях, других подмандатных лиц Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и долговременное решение их проблем во взаимодействии с государствами и другими организациями, в том числе посредством оказания гуманитарной помощи

Ожидаемые достижения Секретариата	Показатели достижения результатов
а) Улучшение общей ситуации с защитой беженцев и других подмандатных лиц	i) Увеличение числа стран, ратифицировавших Конвенцию 1954 года о статусе апатридов и Конвенцию 1961 года о сокращении безгражданства или присоединившихся к ним ii) Увеличение числа стран, ратифицировавших Конвенцию Африканского союза о предоставлении защиты и оказании помощи внутренне перемещенным лицам в Африке (2009 год) или присоединившихся к ней iii) Расширение участия представителей правительств и партнеров в учебных мероприятиях, посвященных международным стандартам защиты
b) Справедливое и оперативное рассмотрение заявок беженцев и других подмандатных лиц и оформление соответствующих документов	i) Увеличение доли беженцев и лиц, ищущих убежища, которые регистрируются в индивидуальном порядке ii) Увеличение доли беженцев и других подмандатных лиц, которым выдаются индивидуальные удостоверения личности и документы о гражданском состоянии
c) Улучшение ситуации с защитой беженцев и других подмандатных лиц, особенно женщин и детей, от насилия и эксплуатации	i) Увеличение числа операций, в рамках которых предоставляется более эффективная поддержка жертвам насилия, включая сексуальное и гендерное насилие ii) Число операций, в рамках которых выросла доля беспризорных и разлученных с родителями детей, в «наилучших интересах» которых начато или завершено осуществление процедур
d) Удовлетворение базовых потребностей беженцев и других подмандатных лиц и оказание им необходимых услуг без дискриминации	i) Увеличение числа мест, в которых показатели общего острого недоедания соответствуют минимальным стандартам

Ожидаемые достижения Секретариата	Показатели достижения результатов
нации и со строгим учетом возраста, пола и физического состояния	ii) Увеличение доли семей беженцев и других подмандатных лиц, живущих в нормальных жилищах iii) Увеличение числа мест с показателями смертности среди подмандатных детей в возрасте до 5 лет в пределах допустимых норм iv) Увеличение числа операций, в рамках которых выросла доля детей беженцев в возрасте 6–13 лет, зачисленных в начальные школы
е) Равное участие беженцев и других подмандатных лиц — как мужчин, так и женщин — в местной общественной жизни и содействие их переходу на самообеспечение	i) Увеличение числа мест, в которых выросла доля женщин в руководящих или управленческих структурах ii) Увеличение числа операций, в рамках которых осуществляются всеобъемлющие стратегии в целях содействия переходу беженцев и других соответствующих лиц на самообеспечение
f) Прогресс в поиске долговременных решений проблем беженцев при постоянном международном сотрудничестве	i) Увеличение числа стран, в которых УВКБ и другие учреждения совместно разрабатывают программы в целях нахождения долговременных решений в интересах беженцев и других соответствующих лиц ii) Увеличение числа операций, в рамках которых доля подмандатных лиц, в отношении которых было установлено, что они нуждаются в переселении, и которые представили документы на переселение, осталась прежней или увеличилась iii) Увеличение числа операций в поддержку национальных органов власти, предусматривающих интеграцию беженцев на местах iv) Увеличение масштабов добровольной репатриации беженцев, когда условия позволяют это сделать, и обеспечение их планомерной реинтеграции в стране происхождения
g) Укрепление потенциала в плане оперативного реагирования в интересах удовлетворения потребностей беженцев и лиц, нуждающихся в помощи	i) Увеличение доли чрезвычайных ситуаций, в которых предоставление защиты и помощи начинается в течение трех первых дней с момента возникновения чрезвычайной ситуации ii) Увеличение числа надлежащим образом подготовленных сотрудников (в том числе сотрудников организаций-партнеров), направленных в районы чрезвычайных ситуаций

Стратегия

21.9 Общую ответственность за осуществление настоящей программы несет Верховный комиссар, а ее реализация проходит под надзором заместителя Верховного комиссара, помощников Верховного комиссара по вопросам защиты и оперативной деятельности, региональных бюро УВКБ и подразделений в его штаб-квартире. Управление будет стремиться к дальнейшему улучшению подотчетности, финансового и программного контроля и управления рисками.

21.10 Будет и впредь поощряться присоединение к Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года, а также к Конвенции о статусе апатридов 1954 года и Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года. Контроль за соблюдением государствами международно-правовых стандартов обращения с беженцами, и прежде всего права искать убежища и пользоваться убежищем и основополагающего принципа невыдворения, будет способствовать подлинной реализации прав беженцев в соответствующих государствах. Для этого необходимо будет способствовать распространению идеи о том, что государствам следует ввести справедливые и эффективные процедуры определения статуса беженца и обеспечить всем лицам, ищущим международной защиты, доступ к этим процедурам и механизмам. УВКБ также начнет применять свой новый подход к определению статуса беженца. Особое внимание будет по-прежнему уделяться обеспечению учета вопросов, связанных с возрастом, полом и культурным разнообразием, в государственных системах и процедурах предоставления убежища. Управление будет предоставлять соответствующую учебную подготовку и услуги по наращиванию потенциала в целях содействия расширению национальных возможностей, необходимых для создания эффективных систем предоставления убежища, в том числе для определения статуса беженца. Оно будет сотрудничать с правительствами в целях повышения осведомленности о том, что осуществляемое в той или иной форме преследование, дискриминация или насилие по признаку гендерной принадлежности в отношении лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов, которые нуждаются в помощи, требуют принятия согласованных ответных мер защиты и также могут быть основанием для предоставления статуса беженца.

21.11 Управление будет рекомендовать государствам обеспечивать защиту беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи, в контексте более широких миграционных перемещений. Оно также будет продолжать принимать участие в решении проблем, возникающих в связи с незаконными морскими перевозками, посредством совершенствования проведения поисково-спасательных работ и высадки и обеспечения надлежащих условий приема, справедливого рассмотрения просьб о защите и международного сотрудничества в связи с общей ответственностью, касающейся поиска решений для лиц, спасенных на море или обнаруженных на борту без проездных документов и нуждающихся в международной защите.

21.12 Еще одним средством достижения заявленной цели будет пропаганда норм беженского права и принципов защиты и распространение информации о них, в частности посредством обучения должностных лиц государств и сотрудников неправительственных учреждений. Для активизации работы по международной защите беженцев УВКБ продолжит развивать партнерские связи и сотрудничество в области защиты беженцев с широким кругом субъектов, осо-

бенно с представителями гражданского общества, в рамках модели координации оказания помощи беженцам. УВКБ обеспечит, чтобы предоставление защиты внутренне перемещенным лицам и его деятельность осуществлялись на основе критериев, установленных в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи, и в тесном сотрудничестве с другими соответствующими организациями и учреждениями.

21.13 УВКБ будет принимать согласованные меры для того, чтобы обеспечить центральную роль защиты во время гуманитарных операций и добиться дальнейшего прогресса в деле осуществления глобальных стратегий защиты. Будут тщательно проанализированы особые потребности мальчиков и девочек в защите в условиях перемещения, и будут разработаны надлежащие меры, учитывающие интересы ребенка, в соответствии с целями, изложенными в следующих трех стратегиях в области защиты, касающихся детей, образования и сексуального и гендерного насилия: его рамочной программе по защите детей, стратегии в области образования на 2012–2016 годы и его обновленной стратегии в области борьбы с сексуальным и гендерным насилием. Для приведения этих стратегий в соответствие с будущими меняющимися потребностями и условиями будет осуществляться их обновление. Первоочередное внимание будет также уделяться разработке комплексных программ защиты в целях предотвращения рисков, связанных с сексуальной эксплуатацией и сексуальными надругательствами и гендерным насилием, и реагирования на эти риски в соответствии с областями деятельности, включенными в обновленную стратегию этого учреждения. УВКБ будет и далее осуществлять свою стратегию “Beyond detention” («Стратегия решения проблемы содержания под стражей во всех ее аспектах»), охватывающую период 2014–2019 годов.

21.14 УВКБ будет стремиться к обеспечению оптимального соответствия ресурсов, выделяемых на его практическую деятельность, потребностям беженцев и других лиц, нуждающихся в помощи. Опираясь на положительные результаты, достигнутые благодаря комплексному планированию на основе широкого участия, Управление продолжит следить за тем, чтобы главным ориентиром при разработке программ были потребности и возможности мужчин, женщин и детей, нуждающихся в помощи. Это будет включать применение в работе Управления различных стандартов и показателей для выявления пробелов в деле предоставления защиты и оказания помощи и направления ресурсов в целях обеспечения соблюдения приемлемых стандартов в критических ситуациях. Будет проведено дальнейшее укрепление механизмов учета оперативных данных, включая демографическую информацию и сведения о регистрации и профилировании, а также механизмов ситуационного анализа и планирования.

21.15 В своей работе УВКБ будет опираться на результаты осуществления своей глобальной стратегии в сфере здравоохранения на период 2014–2018 годов, которая предусматривает применение всеобъемлющего подхода к решению проблем, с которыми сталкиваются беженцы, в таких областях, как здравоохранение, ВИЧ и репродуктивное здоровье, питание и продовольственная безопасность, а также водоснабжение, санитария и гигиена. Оно будет стремиться применять комплексные подходы к поселениям и убежищу посредством более эффективной увязки вопросов беженцев с вопросами развития, экономики, услуг, рынков и общин на местном уровне в соответствии с его глобальной стратегией в отношении поселений и убежища на период 2014–

2018 годов и его политикой в отношении альтернативных лагерям вариантов размещения беженцев. Оно будет и впредь заниматься охраной окружающей среды и использовать возобновляемые источники энергии на основе успешного опыта реализации его глобальной стратегии обеспечения безопасного доступа к топливу и энергии на период 2014–2018 годов. В рамках официального закрепления в УВКБ практики реализации мероприятий с использованием наличных средств осуществление программ будет проходить на основе более широкого и систематического использования наличных средств и их альтернатив.

21.16 Центральное место в программе работы будет занимать нахождение долгосрочных решений для миллионов беженцев и внутренне перемещенных лиц. УВКБ будет работать с государствами-членами в целях повышения осведомленности о бедственном положении беженцев, требующем принятия безотлагательных и долговременных решений. Управление будет изыскивать возможности для разрешения сохраняющихся на протяжении длительного времени сложных ситуаций, которые связаны с перемещением населения и требуют применения комплексных, а зачастую и региональных подходов на основе добровольного возвращения и, где это целесообразно и практически осуществимо, местной интеграции и расселения. УВКБ будет также работать с партнерами в целях обеспечения того, чтобы долгосрочные решения проблем, связанных с перемещением населения, являлись частью более широких программ в областях развития и миростроительства. В целях повышения степени самообеспечения лиц, проблемы которых еще не решены, УВКБ будет и далее изучать возможности предоставления более широкого доступа к рынку труда, в том числе обеспечения мобильности рабочей силы, в рамках реализации его глобальной стратегии по созданию источников средств к существованию на период 2014–2018 годов. В ней основное внимание будет сосредоточено на путях увеличения положительного экономического воздействия беженцев на принимающие общины, в первую очередь на основе совместной работы с партнерами по процессу развития и частным сектором.

21.17 Одной из приоритетных задач Управления по-прежнему будет налаживание эффективных оперативных и стратегических партнерских взаимоотношений в качестве средства улучшения защиты, повышения эффективности и укрепления потенциала местных структур в плане принятия ответных мер. Управление будет и впредь поощрять осуществление своих программ на основе партнерских связей, уделяя особое внимание поддержке национальных партнеров. Будет продолжена работа по укреплению потенциала в сфере управления информацией, обеспечения координации и предоставления поддержки, с тем чтобы содействовать развитию предсказуемого межучрежденческого сотрудничества при соблюдении принципов подотчетности.

21.18 Под эффективным руководством Отдела по чрезвычайным ситуациям, безопасности и снабжению, выполняющего роль координационного механизма в чрезвычайных ситуациях, Управление будет и далее повышать степень своей готовности к чрезвычайным ситуациям и укреплять потенциал в плане принятия мер реагирования. В период 2018–2019 годов основное внимание будет уделяться дальнейшему укреплению потенциала старших руководителей в плане осуществления операций по предоставлению чрезвычайной помощи, более оперативному и эффективному оказанию помощи и предоставлению аналитической информации и консультаций в целях обеспечения возможностей

для проведения операций в тех районах, где существуют риски, связанные с безопасностью. УВКБ будет продолжать расширять масштабы стратегических партнерств в целях укрепления потенциала и расширения сетей знаний, с тем чтобы использовать их для реагирования на чрезвычайные ситуации. Оно будет по-прежнему действовать, опираясь на свои стратегии и инструменты, а также инициативы и учебные мероприятия по наращиванию потенциала в области предоставления чрезвычайной помощи и поддержания безопасности и в соответствующих случаях совершенствуя их, с тем чтобы добиться максимально возможного качества подготовки и материально-технического обеспечения своих сотрудников и партнеров.

Мандаты директивных органов

Конвенции и декларации, принятые на конференциях

Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года

Конвенция 1954 года о статусе апатридов

Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства

Конвенция Организации африканского единства 1969 года, регулирующая конкретные аспекты проблемы беженцев в Африке

Картахенская декларация по вопросу о беженцах (1984 год)

Конвенция о правах ребенка (резолюция 44/25 Генеральной Ассамблеи) (1989 год)

Принятая в Сан-Хосе Декларация по вопросу о беженцах и перемещенных лицах (1994 год)

Конвенция Африканского союза о предоставлении защиты и оказании помощи внутренне перемещенным лицам в Африке (2009 год)

Резолюции Генеральной Ассамблеи

319A (IV) Беженцы и бесподданные

428 (V) Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

538B (VI) Помощь беженцам и их защита

1166 (XII) Международная помощь беженцам, состоящим на попечении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

50/152 Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

58/153 Осуществление мер, предложенных Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев в целях повышения возможностей его Управления выполнять его мандат

- | | |
|--------|--|
| 70/134 | Помощь беженцам, возвращенцам и перемещенным лицам в Африке |
| 70/135 | Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев |
-