

ДОКЛАД ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ* Часть I [Извлечение]

I. Исходная информация

1. Резолюция 58/153 предусматривает, что Верховный комиссар по делам беженцев представляет ежегодный письменный доклад Генеральной Ассамблее «при том понимании, что каждые десять лет, начиная с шестидесят восьмой сессии, этот доклад будет включать в себя стратегический обзор положения беженцев в мире и роли Управления». Соответственно, доклад за этот год представляется в двух частях: часть I охватывает деятельность Управления в течение периода с января 2012 г. по июнь 2013 г., часть II содержит результаты стратегического обзора. С дополнительной информацией, включая подробности в отношении региональных и страновых операций, можно ознакомиться в Глобальном докладе УВКБ ООН за 2012 г. по адресу: <http://www.unhcr.org/globalreport>.

II. Введение

2. В 2012 г. свыше 1,1 млн человек покинули страны своего происхождения вследствие преследований и конфликта — самое большое число вновь перемещенных беженцев в течение любого 12-месячного периода с начала этого столетия. Потенциал УВКБ ООН и его партнеров с точки зрения принятия чрезвычайных ответных мер, подвергся суровым испытаниям, поскольку одновременно разворачивались четыре острых кризиса: в Демократической Республике Конго, Мали, Сирийской Арабской Республике и Судане/Южном Судане. Все еще занимаясь ликвидацией последствий конфликтов 2011 г. в Кот-д’Ивуаре, Ливии и Сомали, УВКБ ООН задействовало все имеющиеся ресурсы, в том числе ресурсы партнеров, для удовлетворения потребностей неизменно возрастающего потока беженцев.

3. Значительной нагрузке подверглись людские и финансовые ресурсы Управления. Свыше 460 сотрудников из чрезвычайного реестра УВКБ ООН и резервных реестров партнеров были задействованы для осуществления чрезвычайных миссий. Вместе с тем, недавно созданная сеть УВКБ ООН из семи узловых центров материально-технического снабжения уменьшила время поставки предметов первой необходимости в порядке чрезвычайной помощи для беженцев и внутренне перемещенных лиц. Заранее накопленные запасы в Аммане и Дубае переправлялись в рамках операции в Сирии по суше и воздуху, тогда как перевозки грузов по суше из Аккры позволяли осуществлять снабжение в условиях чрезвычайного положения в Мали, а узловой центр материально-технического снабжения в Найроби обеспечивал канал для снабжения необходимыми предметами в ходе операций в Восточной Африке.

4. В условиях чрезвычайного положения в результате значительного числа беженцев соседние страны в целом сохраняли открытость границ и соблюдали принцип невысылки, несмотря на существенные социально-экономические последствия. Принимающие общества открыли свои двери для беженцев, обеспечивая их безопасным кровом и проявляя гостеприимство. Школы, мечети и церкви были преобразованы в прибежище для новых прибывающих беженцев, а семьи принимали и родственников, и незнакомцев. Щедрость столь многих лиц, обществ и их правительств вновь подтвердила универсальные ценности, лежащие в основе гуманитарной помощи и защиты беженцев.

5. Несмотря на проявление доброй воли, сочетание новых кризисов и затянувшихся чрезвычайных ситуаций подчеркивает ограниченный потенциал международного сообщества по ликвидации коренных причин конфликта. Без надежного и эффективного международного консенсуса, направленного на предупреждение и заблаговременное урегулирование конфликта, гуманитарное пространство будет становиться все более непредсказуемым.

6. Устраняя трагические последствия конфликтов, УВКБ ООН продолжает изучать возможности для обеспечения того, в чем в первую очередь нуждаются беженцы: достижение долговременного решения с реальными перспективами переустройства их жизни. Всеобъемлющие стратегии принятия решений осуществляются во всем мире, а традиционные решения дополняются другими возможностями, такими как альтернативные соглашения о законном пребывании. Вместе с тем, с увеличением разрыва между потребностями и имеющимися ресурсами Управление сталкивается с постоянными трудностями в обеспечении сбалансированности своих ответных мер в связи с чрезвычайными ситуациями и использования средств для поиска решений.

* Публикуется по: Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН A/68/12 (Part I). — Нью-Йорк: ООН, 2013.

III. Лица, подмандатные УВКБ ООН

7. По состоянию на конец 2012 г., число лиц, подмандатных УВКБ ООН, составляло 35,8 млн человек, включая 10,5 млн беженцев. В течение 2012 г. наблюдались новые потоки беженцев численностью свыше 1,1 млн человек, главным образом из Демократической Республики Конго, Мали, Сирийской Арабской Республики, Сомали и Судана. Вместе с тем, это увеличение численности беженцев частично компенсировалось добровольным возвращением примерно 0,5 млн беженцев, главным образом в Афганистан, Ирак и Кот-д'Ивуар.

8. Число лиц, перемещенных в результате конфликтов в пределах собственной страны, достигло в конце 2012 г. примерно 28,8 млн человек, из которых 17,7 млн человек пользовались защитой и получали помощь от УВКБ ООН. Последняя цифра отражает увеличение на 2,2 млн человек по сравнению с 2011 г.

9. Статистические данные о числе лиц без гражданства имелись в отношении 72 стран по сравнению с 30 странами, которые сообщили эти данные в 2004 г., когда УВКБ ООН начало систематический сбор данных о числе лиц без гражданства. С увеличением своего потенциала по сбору данных УВКБ ООН до настоящего времени выявило 3,3 млн лиц без гражданства, хотя всеобъемлющей статистики о числе лиц без гражданства во всем мире еще не имеется. Вместе с тем, согласно оценке, общее число апатридов во всем мире составляет свыше 10 млн человек.

10. В течение 2012 г. правительства или отделения УВКБ ООН в 164 странах или территориях получили примерно 893 700 индивидуальных ходатайств о предоставлении убежища или статуса беженца, что на 3 % больше по сравнению с 2011 г. (864 600 ходатайств). УВКБ ООН зарегистрировало 13 % ходатайств от глобального общего числа. Наибольшее число новых ходатайств, направленных УВКБ ООН или государствам в 2012 г., было подано лицами, ищущими убежища и являющимися выходцами из Демократической Республики Конго (52 400 человек), Афганистана (48 900 человек), Сирийской Арабской Республики (31 800 человек), Эритреи (29 700 человек), Пакистана (28 500 человек) и Сомали (28 300 человек).

IV. Защита и оперативный надзор

A. Основные трудности с точки зрения защиты

11. Множественный характер кризисов подверг испытанию потенциал УВКБ ООН по предоставлению гуманитарной помощи и обеспечению защиты. В дополнение к нагрузке на оперативный потенциал Управления в результате одновременного возникновения крупномасштабных чрезвычайных ситуаций сложный характер многих ситуаций, сопряженный с отсутствием безопасности, наличием административных препятствий и отдаленностью или недоступностью некоторых мест, оказывал воздействие на предоставление защиты. В частности, ключевыми трудностями по-прежнему являлись обеспечение пространства защиты и гражданский и гуманитарный характер убежища. Переселение беженцев из нестабильных пограничных районов представляло собой первоочередную задачу в таких местах, как Буркина-Фасо, Мавритания, Нигер, Южный Судан и Эфиопия.

12. Риски, связанные с обеспечением защиты, включали адресные нападения, сексуальное и гендерное насилие и принудительную вербовку, особенно детей. Нетерпимость, ксенофобия и расово мотивированное насилие по-прежнему имели место во многих регионах, затрагивая физическую неприкосновенность лиц, ищущих убежища, и беженцев и имея своим последствием принятие ограничительных законов, программ и практики. Ограничения в отношении свободы передвижения и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, и беженцев, зачастую в неприемлемых или тюремных условиях, по-прежнему вызывали обеспокоенность во многих странах. Содержание под стражей в качестве сдерживающего средства в отношении будущих прибывающих лиц, хотя и являлось неэффективным на практике и противоречащим международному праву, представляло собой заявленную цель политики некоторых правительств.

13. В 2012 г. имели место случаи выдворения в большинстве регионов. Риск выдворения возникал в разнообразных контекстах, включая затрудненный доступ к территории или процедурам получения убежища; формы перемещения или перевода, которые лишены надлежащих гарантий для лиц, ищущих убежища, и беженцев; отсутствие систем проверки во многих странах; барьеры с точки зрения правовой допустимости к процедурам получения убежища; закрытие границ; вытеснение судов, перевозящих лиц, ищущих убежища, обратно в море.

14. Беженцы, лица, ищущие убежища, и мигранты в большом числе отправляются в морские путешествия, сопряженные с риском, поскольку они совершают их на переполненных и непригодных для плавания судах. Резкое увеличение числа нерегулярных морских передвижений в Азии привело к смерти сотен людей в море. Усилия некоторых прибрежных государств по спасению лиц, находящихся в бедственном положении, и содействию их высадке помогли спасти множество жизней; тем не менее, достижение соглашения относительно страны для высадки оказалось чрезвычайно затруднительным в некоторых случаях. Эти трудности указывают на безотлагательную необходимость принятия скоординированных региональных ответных мер.

В. Защита беженцев в контексте международной миграции

15. Лица, нуждающиеся в международной защите, часто перемещаются совместно с другими группами на нерегулярной основе и с использованием одних и тех же маршрутов и средств транспорта. Они часто имеют множество мотивов для перемещения, включая экономические, социальные и политические мотивы. Управление по-прежнему активно участвует в широком обсуждении вопросов убежища и миграции как на политическом, так и на оперативном уровнях, обеспечивая отражение принципов международной защиты в разрабатываемых ответных мерах в связи с миграцией.

16. УВКБ ООН продолжало взаимодействовать с государствами в разработке и осуществлении систем въезда в страну, учитывающих необходимость защиты. Оно проводило совместные мероприятия по обеспечению пограничного контроля, организовывало подготовку сотрудников пограничной службы по решению вопросов предоставления убежища и разрабатывало стандартизированные процедуры для выявления, регистрации и принятия последующих мер в интересах лиц, ищущих убежища, и беженцев, прибывающих на границу. Информационно-просветительская работа и меры правового характера способствовали доступу к безопасным, справедливым и действенным процедурам получения убежища. Для решения сложных проблем, создаваемых потоками смешанной миграции, Управление продолжало разрабатывать и осуществлять на региональном уровне стратегии защиты, которые основывались на Десятикомпонентном плане действий по защите беженцев и смешанной миграции (см. <http://www.unhcr.org/refworld>).

17. Региональное отделение поддержки под руководством двух сопредседателей Балийского процесса, Австралии и Индонезии, при поддержке со стороны УВКБ ООН и Международной организации по миграции (МОМ) было открыто в Бангкоке в сентябре 2012 г. для поддержки осуществления «Рамок регионального сотрудничества», одобренных на Министерском совещании Балийского процесса по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности. Региональное отделение поддержки приступило к осуществлению нескольких проектов, в том числе в отношении морских поездок на нерегулярной основе и несопровождаемых и брошенных детей. В мае 2013 г. МОМ и УВКБ ООН созвали Карибскую региональную конференцию по вопросам защиты уязвимых лиц в потоках смешанной миграции на Багамских островах, которая открыла диалог между государствами Карибского бассейна в целях содействия региональному сотрудничеству и поощрения использования подхода к регулированию смешанной миграции, основывающегося на обеспечении защиты и ориентированного на принятие решений. В Центральной Азии на своем первом совещании старшие национальные координаторы одобрили проект рамок регионального сотрудничества и регионального плана действий для практической реализации «Алматынского процесса». В странах Африканского Рога и Йемене Региональный секретариат по смешанной миграции в значительной мере улучшил межучрежденческое сотрудничество и обмен информацией, предложив хорошую модель, которую можно было бы воспроизвести в других местах.

18. В 2012 г. тысячи людей, включая беженцев, подверглись серьезным злоупотреблениям со стороны преступных контрабандистских сетей, поскольку они перемещались из стран Африканского Рога через Египет и Израиль. В ответ УВКБ ООН разработало всеобъемлющую региональную стратегию и план действий по решению проблемы незаконного провоза людей и торговли ими из стран Восточной Африки и Африканского Рога (включая маршруты через Синайский полуостров между Джибути и Йеменом и из Северной Африки в Европу).

С. Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол 1967 г. к ней

19. Конвенция 1951 г. о статусе беженцев (Конвенция 1951 г.) и Протокол 1967 г. к ней остаются двумя наиболее широко ратифицированными международными договорами. В течение отчетного периода не было случаев присоединения к этим документам новых государств, хотя Гондурас отозвал свои оговорки к статьям 24, 26 и 31 Конвенции 1951 г. Почти 70 государств сохраняют оговорки к Конвенции 1951 г. или Протоколу 1967 г. к ней. УВКБ ООН настоятельно призывает государства рассмотреть возможность присоединения к этим документам и отзыва оговорок к ним.

Д. Сокращение безгражданства и защита апатридов

20. УВКБ ООН предпринимало усилия по содействию присоединению к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов и Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства. Усиливая позитивную тенденцию присоединения к этим конвенциям о безгражданстве, которая проявляется в последние годы, 10 государств — Болгария, Буркина-Фасо, Гондурас, Парагвай, Португалия, Республика Молдова, Туркменистан, Украина, Эквадор и Ямайка — присоединились либо к одной, либо к обеим этим конвенциям с начала 2012 г. Это увеличило до 77 число государств — участников Конвенции 1954 г. и до 51 число государств — участников Конвенции 1961 г.

21. УВКБ ООН установило в качестве одного из своих Глобальных стратегических приоритетов меры по достижению улучшений в законодательстве о гражданстве, которые позволяют предупреждать и сокращать безгражданство. В течение отчетного периода Управление содействовало реформе законодательства о гражданстве и предоставляло технические консультативные услуги целому ряду государств. Одиннадцать государств внесли поправки в свое законодательство о гражданстве, с тем чтобы включить или усилить законодательные положения, направленные на предупреждение и сокращение безгражданства. УВКБ ООН расширило свои возможности по выявлению пробелов в законодательстве посредством создания глобальной аналитической базы данных о законодательстве о гражданстве, проведения дополнительных страновых и региональных исследований и разработок по проблеме дискриминации в отношении женщин в законодательстве о гражданстве.

22. Управление активизировало усилия по предупреждению безгражданства посредством поддержки использования процедур гражданской регистрации и документирования, а также предоставления информации и правовой помощи пострадавшему населению. Кроме того, оно содействовало принятию процедур определения случаев безгражданства государствами для выявления мигрантов, не имеющих гражданства, на их территории и обеспечения того, чтобы с этими лицами обращались в соответствии с Конвенцией 1954 г. и связанными с ней стандартами. Для оказания поддержки государствам в этом процессе УВКБ ООН издало руководящие принципы, касающиеся Процедур определения статуса лица без гражданства и статуса лиц без гражданства на национальном уровне (см.: <http://www.unhcr.org/refworld>).

23. Отмечается медленный, но неуклонный прогресс в сокращении числа лиц без гражданства в ряде стран. Данные, которыми располагает УВКБ ООН, показывают, что приблизительно 94 600 человек, которые ранее являлись апатридами, приобрели или подтвердили свое гражданство в 2012 г.

Е. Региональные важные события

24. В Африке наряду с возникновением новых и сохранением чрезвычайных ситуаций оперативная обстановка характеризовалась также расширением возможностей для ликвидации нескольких затяжных ситуаций, связанных с присутствием беженцев, как указывается ниже. Число подмандатных Управлению лиц в странах Африки к югу от Сахары оставалось стабильным и составляло 12 млн человек.

25. Значительные ресурсы были выделены на решение вопросов о чрезвычайных ситуациях, и этому уделялось большое внимание, включая ситуацию в Мали. С января 2012 г. примерно 300 000 человек были внутренне перемещены в результате насилия и отсутствия безопасности в северной части Мали, тогда как свыше 175 000 человек были вынуждены бежать через границу в Буркина-Фасо, Мавританию и Нигер. В регионе, в котором засуха и продолжительный срок отсутствия продовольственной безопасности уже привели к острому гуманитарному кризису, такое массовое перемещение людей в настоящее время причиняет дополнительные страдания малийскому населению. Эта ситуация характеризуется серьезными нарушениями прав человека, включая сексуальное насилие и вербовку детей, тогда как отсутствие доступа и безопасности препятствуют усилиям по оказанию помощи в некоторых местах. В соседних странах регистрация беженцев, выдача им соответствующих документов, принятие эффективных ответных мер в условиях чрезвычайной ситуации и обеспечение гуманитарного и гражданского характера лагерей для беженцев входили в число ключевых приоритетов. Ситуация в более широком Сахельском регионе требует последовательных ответных мер для смягчения других факторов перемещения людей и уменьшения потенциальных источников конфликта, включая отсутствие продовольственной безопасности, широко распространенную нищету, а также засуху и опустынивание вследствие изменения климата.

26. В 2012 г. УВКБ ООН зарегистрировало миллионного сомалийского беженца в данном регионе, тогда как внутри страны по-прежнему внутренне перемещенные лица насчитывают свыше 1,1 млн человек. Падение опорных пунктов вооруженных групп в южной и центральной частях Сомали и позитивные политические события вселяют надежду на достижение мира и стабильности. В результате этого УВКБ ООН перенесло свое отделение по Сомали из Найроби в Могадишо и стало расширять свое присутствие в южной и центральной частях страны. Оно также инициировало диалог с правительствами стран этого региона, включая принимающие страны, для определения того, каким образом можно было бы создать условия для безопасного и достойного возвращения беженцев. В Демократической Республике Конго возобновившиеся акты насилия вынудили свыше 91 000 беженцев переместиться в соседние страны и привели к внутреннему перемещению еще 390 000 человек, что довело общее число внутренне перемещенных лиц в восточной части страны до 1,8 млн человек. Сексуальное и гендерное насилие в отношении гражданских лиц по-прежнему является серьезной проблемой в этом регионе. Продолжающийся вооруженный конфликт в приграничных районах Судана и Южного Судана также привел к до-

полнительному перемещению лиц, в результате которого свыше 100 000 человек переместились в штаты Юнити и Верхний Нил в Южном Судане и еще 12 500 человек были вынуждены бежать в Эфиопию в конце 2012 г.

27. На американском континенте в течение последнего квартала 2012 г. были начаты мирные переговоры между правительством Колумбии и крупнейшей повстанческой группой Революционные вооруженные силы Колумбии (РВСК), что создало перспективы для решения проблемы перемещенных лиц в этом регионе. Тем не менее, перемещение через границы и внутри страны продолжалось, причем в число тех, кто в наибольшей мере пострадал, входят сообщества коренных народов и афроколумбийские сообщества. Продолжая предоставлять защиту и помощь внутренне перемещенным лицам, УВКБ ООН активизировало усилия по поиску решений проблемы перемещенных лиц посредством местной интеграции. В рамках инициативы по поиску промежуточных решений, осуществляемой совместно УВКБ ООН и Программой развития ООН в сотрудничестве с другими партнерами, обеспечивается поддержка принимающих обществ и внутренне перемещенных лиц, благодаря которой внутренне перемещенные лица полностью интегрируются и принимаются в своих муниципалитетах. В ноябре 2012 г. под эгидой Министерства юстиции Бразилии УВКБ ООН начало официальные консультации с государствами в данном регионе по вопросу празднования 30-й годовщины принятия Картахенской декларации в декабре 2014 г.

28. В Азии и Тихоокеанском регионе число лиц, подмандатных УВКБ ООН, составляло примерно 8,5 млн человек, т. е. около четверти от общего числа таких лиц в мире. В 2012 г. политические события в Мьянме дали возможность надеяться, что всеобъемлющие решения могут быть найдены в интересах как внутренне перемещенных лиц в юго-восточной части страны, так и беженцев, находящихся в течение длительного времени в соседних странах. Вместе с тем, произошли эскалация конфликта в штате Качин и вспышка межобщинного насилия в штате Ракхайн, которые привели к новым потокам внутренне перемещенных лиц и беженцев по морю, что имело далеко идущие последствия во всем Азиатско-Тихоокеанском регионе. Другие приоритеты в данном регионе включали содействие поиску решений относительно положения афганских перемещенных лиц и решения проблемы нерегулярных перемещений по морю.

29. В Европе УВКБ ООН продолжало вести работу в 48 странах. Принимаемые меры включали содействие доступу к территории и процедурам, оказание государствам помощи в разработке и сохранении справедливых и действенных систем предоставления убежища, укрепление гарантий для лиц, ищущих убежища, содействие использованию альтернатив содержанию под стражей, обеспечение защиты в контексте смешанной миграции и содействие поиску долговременных решений в Восточной Европе. Экономические трудности способствовали принятию ограничительной политики предоставления убежища в некоторых европейских государствах. Тем не менее, многие страны по-прежнему определяли и осуществляли нормы международного права беженцев и политику, причем сильные государственные и региональные институты, партнеры из гражданского общества и региональные суды играли важную роль в определении европейских стандартов. УВКБ ООН взаимодействовало с Европейским управлением по поддержке предоставления убежища с целью содействия практическому сотрудничеству по вопросу убежища между государствами — членами Европейского союза. В ответ на сирийский кризис Управление содействовало принятию скоординированных ответных мер Европейским союзом, призывая к обеспечению последовательности процедур, процесса принятия решений, форм статуса и предоставляемых прав и доступа для членов семей. Оно также призывало государства к тому, чтобы они предоставляли места для адресного переселения сирийских беженцев и несирийских беженцев, которые ранее проживали в Сирийской Арабской Республике.

30. В регионе Ближнего Востока по-прежнему происходят беспорядки, при этом свыше 1,8 млн человек из Сирийской Арабской Республики стремились найти убежище в соседних странах, главным образом в Иордании, Ираке, Ливане и Турции, а свыше 4,5 млн человек были перемещены внутри страны, по состоянию на 30 июня 2013 г. Соседние страны продолжали принимать у себя беженцев, несмотря на значительные политические, экономические и социальные последствия, а также серьезное давление на их инфраструктуру и местные ресурсы. Ливан, являющийся наименьшей из принимающих стран, столкнулся с тем, что численность его населения увеличилась более чем на 10 %. В Иордании новый лагерь для беженцев разросся настолько, что стал пятым по величине городом страны. В пределах Сирийской Арабской Республики, согласно оценкам, примерно 7 млн человек нуждаются в гуманитарной помощи, по состоянию на 30 июня 2013 г. Несмотря на ухудшающееся положение в отношении безопасности и регулярное прекращение доступа к районам, наиболее пострадавшим в результате конфликта, УВКБ ООН вело на передовых линиях работу по предоставлению гуманитарной помощи свыше 1 млн человек во всех регионах Сирийской Арабской Республики. Несмотря на активные усилия, предпринимаемые гуманитарным сообществом, в результате ежедневного пересечения границы тысячами беженцев, число которых постоянно увеличивается, разрыв между потребностями и имеющимися ресурсами продолжает расти. По-прежнему необходимы значительные вклады международного сообщества для поддержки государств в этом регионе, которые в наибольшей мере затронуты кризисом.

31. В других странах этого региона УВКБ ООН продолжало оказывать помощь тем, кто спасся бегством от насилия в Ливии в 2011 г., включая примерно 50 000 человек внутренне перемещенных лиц, главным образом меньшинств, которые не желают или не могут возвратиться в районы своего происхождения. Приграничный лагерь Шуша в Тунисе был полностью закрыт к концу июня 2013 г. Йемен продолжал принимать более 239 000 беженцев, главным образом из Сомали и Эфиопии. Несмотря на сохраняющееся отсутствие безопасности и усугубляющиеся экономические трудности, Йемен сохранял доступ для беженцев, спасающихся бегством из стран Африканского Рога. Однако вследствие трудных условий жизни и нестабильного положения в отношении безопасности в стране беженцы и лица, ищущие убежища, становятся все более уязвимыми, полагаясь на УВКБ ООН и его партнеров для получения гуманитарной помощи. Значительный прогресс был достигнут в возвращении и реинтеграции примерно 160 000 внутренне перемещенных лиц на юге страны, главным образом в провинции Абьян. Правительство Йемена в последнее время также приняло национальную программу по решению проблемы внутреннего перемещения людей. Вместе с тем, примерно 299 000 человек остаются внутренне перемещенными лицами, главным образом на севере страны. Управление содействовало интеграции более 100 000 беженцев и возвращающихся лиц из числа внутренне перемещенных лиц в Ираке. Посещения беженцами семей в провинции Тиндуф, Алжир, и их семей в Западной Сахаре, что является частью программы по принятию мер по укреплению доверия, продолжались. Свыше 4600 лиц воспользовались программой посещения семей в прошлом году, а примерно 20 000 человек приняли участие в этой программе с момента начала ее осуществления в 2004 г.

Ф. Охрана и безопасность персонала и подмандатных контингентов

32. УВКБ ООН потеряло одного сотрудника в Демократической Республике Конго и еще одного сотрудника в Сирийской Арабской Республике при обстоятельствах, подчеркивающих опасность, которой подвергаются иногда принятые на работу национальные сотрудники в условиях своей страны. Значительное ухудшение состояния безопасности имело место в Центральноафриканской Республике и Демократической Республике Конго, где отделения УВКБ ООН были разграблены, а персонал был вынужден временно переместиться в другие места или эвакуироваться. Афганистан, Ирак, Йемен, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан и Южный Судан, а также части Кении остаются районами значительного риска для гуманитарных сотрудников. Персонал УВКБ ООН и его партнеров по-прежнему подвергается значительному личному риску в контексте постоянного отсутствия безопасности даже с учетом того, что число инцидентов, затрагивающих безопасность персонала, в 2012 г. уменьшилось. Миссии по обеспечению благополучия персонала оказывали поддержку в целях устранения посттравматического стресса и предупреждения синдрома «выгорания» на работе в трудных условиях, была создана группа поддержки жертв сексуального надругательства и расширена сеть коллективной взаимной поддержки.

33. Необходимость в сотрудниках по вопросам безопасности была особенно острой в Центральноафриканской Республике, Сирийской Арабской Республике и соседних странах. Тридцать миссий были направлены на места, в которых осуществляются операции в этих и других странах, обеспечивая прямую поддержку для решения вопросов, связанных с опасными инцидентами, и вынесение технических рекомендаций, способствующих продолжению операций в местах, характеризующихся значительным риском, а также обеспечивая соответствие таких операций политике в рамках системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. УВКБ ООН также пересмотрело свой план действий по обеспечению безопасности на 2013—2015 гг.

34. В 2012 г. УВКБ ООН разработало всеобъемлющий первоначальный план для своего нового руководства по вопросам безопасности подмандатного контингента, который дает персоналу и партнерам на местах практические рекомендации и содержит информацию об оптимальных видах практики в отношении реагирования на возникающие угрозы безопасности подмандатного контингента.

Г. Обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них

35. Сталкиваясь с беспрецедентными крупномасштабными чрезвычайными ситуациями в 2012 г., УВКБ ООН проводило значительную работу по выполнению своего обязательства, касающегося начала предоставления помощи в интересах до 600 000 человек в течение 72 часов после возникновения гуманитарной чрезвычайной ситуации. В 2012 г. Управление организовало 129 рейсов воздушных судов (вдвое больше по сравнению с 2011 г.) и перевезло свыше 12 000 метрических тонн предметов помощи в чрезвычайных ситуациях для более чем 200 000 человек. Еще большее количество предметов помощи в чрезвычайных ситуациях было перевезено по суше.

36. Внутренний резервный потенциал УВКБ ООН на случай чрезвычайных ситуаций, в том числе на старшем управленческом и руководящем уровне, позволил за короткий срок разместить квалифицированный персонал для проведения чрезвычайных операций. Внутреннему по-

тенциалу Управления способствовали новые соглашения с резервными партнерами, включая сети технических экспертов. Из 460 сотрудников УВКБ ООН и его партнеров, задействованных в 2012 г., примерно половина была направлена в Африку, а 30 % — на Ближний Восток и в Северную Африку. Приблизительно 25 % были развернуты для выполнения функций по защите, в том числе защите детей, и по предупреждению сексуального и гендерного насилия и принятию мер в связи с ним.

37. Кроме того, предпринимались усилия по укреплению программ и процедур, включая пересмотр Руководства УВКБ ООН по чрезвычайным ситуациям; разработку сборника мер по защите в условиях чрезвычайных ситуаций, который обеспечивает отделения на местах тематическими рекомендациями и контрольными перечнями, касающимися ключевых мер по защите, которые должны приниматься на первых этапах чрезвычайной ситуации; создание мобильных прикладных средств в таких практических целях, как планирование мест расположения. В 2012 г. Управление организовало ряд учебных мероприятий, включая четыре семинара-практикума по регулированию деятельности в чрезвычайных ситуациях в интересах 128 сотрудников УВКБ ООН и 27 сотрудников партнеров, осуществляя программу для старших руководителей по вопросам чрезвычайных ситуаций и подготовку по регулированию информационной деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций.

Н. Удовлетворение базовых потребностей и предоставление основных услуг

38. Значительное внимание уделялось использованию опытных специалистов, обладающих навыками руководства и координации, в связи с чрезвычайными операциями в самом начале кризиса. В течение отчетного периода УВКБ ООН задействовало более 80 экспертов по вопросам здравоохранения, питания, образования и обеспечения жильем, а также водоснабжения, санитарии и гигиены.

39. УВКБ ООН усиливало свою способность предоставлять надлежащим образом, своевременно и действенно жилье и варианты расселения путем расширения партнерских связей и координации, наращивания технического потенциала и развития основ мониторинга и оценки. Управление добивалось новых, эффективных с точки зрения затрат и более практичных решений по обеспечению мест проживания, в том числе посредством использования приобретаемых на месте материалов и развития альтернативных вариантов предоставления жилья. Предпринимались усилия по улучшению защиты для лиц, подмандатных Управлению, путем удовлетворения потребностей в электроэнергии в ходе нескольких операций, сокращая тем самым подверженность женщин сексуальному и гендерному насилию при поисках дров и смягчая социальную напряженность, возникающую между беженцами и принимающими общинами вследствие нехватки ресурсов. Такие инициативы также служили выполнению задачи по минимизации деградации окружающей среды.

40. Оказание поддержки в области образования в условиях чрезвычайных ситуаций являлось первоочередной мерой защиты в 2012 г., а Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) стал важнейшим партнером в этих усилиях. Совместные действия позволили расширить участие девочек в системе образования в восьми африканских странах. Новая стратегия УВКБ ООН в области образования осуществлялась в 20 странах, которые совместно приняли приблизительно 60 % детей школьного возраста из числа беженцев. Эта стратегия дала позитивные результаты после первого года ее осуществления и укрепила сотрудничество с правительством и другими партнерами. Осуществление четырехлетней программы в области образования в сотрудничестве с инициативой «Просвещение для ребенка», выдвинутой Ее Высочеством Шейха Моза бинт Насер из Катара, дало возможность посещать школу дополнительно 176 000 детей из числа беженцев.

41. Первостепенное внимание уделялось принятию мер в области здравоохранения в чрезвычайных ситуациях. Примерно 50 специалистов по вопросам здравоохранения, водоснабжения, санитарии и гигиены и питания были задействованы в ходе операций УВКБ ООН, в том числе в ходе принятия ответных мер в связи с чрезвычайными ситуациями в Мали и Сирии. Инструментарий УВКБ ООН по регулированию информационных потоков, который используется для оценки и мониторинга в области общественного здравоохранения, питания, продовольственной безопасности, водоснабжения, санитарии и гигиены, ВИЧ/СПИДа и мер по сохранению репродуктивного здоровья, был усилен посредством использования обновленной веб-платформы «Твайн» (см. <http://twine.unhcr.org/>). УВКБ ООН также расширило использование основывающихся на наличных средствах мер по удовлетворению многих потребностей, таких как продовольствие, медицинское обслуживание и предоставление мест проживания, и издало новое руководящее положение для персонала на местах.

42. В качестве участников создания Отдела труда ЮНЭЙДС для решения проблемы ВИЧ в чрезвычайных ситуациях УВКБ ООН и Всемирная продовольственная программа укрепили координацию с увеличивающимся числом партнеров из неправительственных организаций.

В 2012 г. усилия сосредоточивались на улучшении информационно-просветительского аспекта для включения касающихся ВИЧ проблем в планы мер на случай непредвиденных ситуаций и ответных мер, наращивания потенциала страновых групп, обеспечения непосредственной поддержки операций в условиях чрезвычайных ситуаций для улучшения мер, связанных с противодействием ВИЧ, и расширения обмена информацией. УВКБ ООН направляло свои усилия на сокращение случаев инфицирования ВИЧ, учитывая интересы населения, подвергающегося более высокому риску инфицирования, посредством принятия более широких мер по защите, углубления осознания этих проблем, расширения доступа к добровольным консультациям и тестированию, осуществления инициатив по искоренению случаев передачи ВИЧ от матери ребенку, обеспечения постконтактной профилактики, оказания поддержки добровольного обрезания у мужчин по медицинским показаниям и проведения информационно-просветительской работы в целях повышения качества медицинского обслуживания.

V. Долговременные решения

A. Затяжные ситуации, связанные с присутствием беженцев

43. Примерно 6,4 млн беженцев проживали в условиях затяжных ситуаций изгнания к концу 2012 г. Затяжной характер многих ситуаций, ограниченное число беженцев, которые имеют доступ к услугам по переселению и местной интеграции, и воздействие глобализации на мобильность людей побудили государства и УВКБ ООН разработать всеобъемлющие подходы к решению проблем беженцев. Региональная всеобъемлющая стратегия по поиску решений была разработана в 2012 г. в интересах беженцев из Демократической Республики Конго и предусматривает переселение 50 000 конголезских беженцев в сочетании с усилиями по реализации возможностей по местной интеграции и расширению добровольной репатриации в условиях безопасности и уважения достоинства. В Западной Африке УВКБ ООН разрабатывает всеобъемлющую стратегию поиска решений, направленную на прекращение следующих затяжных ситуациях, связанных с беженцами: граждане Ганы в Того; граждане Чада в Нигере и граждане Того в Бенине и Гане.

44. Исламские Республики Афганистан, Иран и Пакистан в сотрудничестве с УВКБ ООН продолжали вести работу по осуществлению стратегии поиска решений в интересах афганских беженцев для поддержки добровольной репатриации, устойчивой реинтеграции и оказания помощи принимающим странам. Создание четырехстороннего руководящего комитета в качестве платформы для координации способствовало определению приоритетов в конкретных с точки зрения страны планах, а использование партнеров в области развития и мобилизация общих ресурсов в целях осуществления этой стратегии являлось первоочередным в 2013 г. Афганцы по-прежнему составляют наибольшее число беженцев, находящихся в затяжной ситуации в мире, с точки зрения УВКБ ООН. В частности, зарегистрированы 2,6 млн афганских беженцев; большинство из них проживают в соседних Пакистане и Исламской Республике Иран в течение более 30 лет.

45. В западной части Балкан УВКБ ООН продолжало оказывать правительствам Боснии и Герцеговины, Сербии, Черногории и Хорватии поддержку в осуществлении регионального плана, способствующего поиску долговременных решений в интересах лиц, которые были перемещены в результате конфликтов 1991—1995 гг. в бывшей Югославии. Это включает региональную программу обеспечения жильем, направленную на поиски решений по обеспечению постоянным жильем тех лиц, которые сделали выбор в пользу добровольного возвращения и реинтеграции в местах своего происхождения или же местной интеграции в их нынешних местах проживания. Региональный форум по вопросам координации, созданный в январе 2013 г., выполняет задачу содействия координации усилий в отношении таких вопросов, как ускорение выдачи гражданских документов и проведение региональной информационной кампании, касающейся решений в отношении жилья.

B. Добровольная репатриация

46. В 2012 г. примерно 526 000 беженцев смогли возвратиться домой добровольно, что примерно соответствует уровню 2011 г. Это число включает возвращающихся недавно перемещенных беженцев (в общей сложности 165 000 человек в Кот-д'Ивуар) и репатриацию лиц, которые длительное время находились в ситуации беженцев (98 600 человек в Афганистан).

47. Был достигнут заметный прогресс возвращения беженцев на африканском континенте. Значительное число ангольских и либерийских беженцев возвратились домой в 2012 г., поскольку статус беженца этих групп был отменен 30 июня 2012 г. Отмена статуса беженца явилась частью более широких многолетних всеобъемлющих стратегий по поиску решений, затрагивающих как страны происхождения, так и страны убежища. УВКБ ООН оказывало содействие свыше

46 000 конголезских беженцев в добровольном возвращении из Республики Конго в их дома в северных районах Демократической Республики Конго. Свыше 130 000 человек возвратились из Судана в Южный Судан в 2012 г. УВКБ ООН продолжает оказывать правительству Южного Судана поддержку в выдаче документов, удостоверяющих личность, тем лицам, которые остаются в Судане (примерно 300 000 человек) для содействия их возвращению. В конце 2012 г. Объединенная Республика Танзания при поддержке УВКБ ООН и МОМ организовала возвращение свыше 35 000 бурундийцев, статус беженца которых был отменен в августе. Приблизительно 1600 чадских беженцев были репатриированы из Камеруна. УВКБ ООН также содействовало возвращению 6500 мавританских беженцев из северной части Сенегала.

48. В Шри-Ланке после закрытия в сентябре 2012 г. одного из самых крупных в мире лагерей для внутренне перемещенных лиц большинство таких лиц возвратились в места своего происхождения, что содействовало урегулированию кризиса перемещения людей в стране через три года после окончания гражданской войны. В северной и восточной частях этой страны по-прежнему находится небольшое число людей, которые были перемещены, главным образом в принимающих обществах. УВКБ ООН будет продолжать взаимодействовать с правительством и выступать за поиск долговременных решений в интересах остающихся внутренне перемещенных лиц. Добровольная репатриация мавританских беженцев из Сенегала была успешно завершена в марте 2012 г., что позволило возвратиться с момента начала осуществления этой программы в 2008 г. 24 500 лицам.

С. Самообеспечение и местные решения

49. Усилия по принятию местных решений в интересах беженцев предпринимались в ходе нескольких операций. УВКБ ООН поддерживало местную интеграцию более чем 10 000 бывших либерийских беженцев в странах их проживания, включая примерно 4000 лиц в Гане. Некоторые из стран, предоставивших убежище бывшим беженцам из Анголы, согласились предоставить альтернативный правовой статус тем лицам, которые отвечали определенным критериям. Это может способствовать оказанию помощи около 64 000 бывших ангольских беженцев, включая примерно 51 000 человек, находящихся в Демократической Республике Конго, 10 000 человек, находящихся в Замбии, 2000 человек, находящихся в Намибии, и 800 человек, находящихся в Республике Конго. В восточной части Судана инициатива по поиску промежуточных решений, направленная на усиление экономического самообеспечения в лагерях для беженцев, в которых в течение четырех десятилетий проживают эритрейские беженцы, позволившая постепенно превратить их в деревенские сообщества, стала давать результаты в виде увеличения доходов в бедных домашних хозяйствах беженцев и в домашних хозяйствах принимающих сообществ.

50. Совместно с государствами УВКБ ООН продолжало изучать возможности мобильности и миграции, которые могут также способствовать поиску альтернативных решений. Свобода передвижения, согласно протоколам Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), например, позволяет беженцам получить защиту в стране своего происхождения, продолжая жить и работать в другой стране в данном регионе. В 2012 г. Индия одобрила политику, которая позволяет имеющим на то право беженцам подавать ходатайства о получении долгосрочных виз и разрешений на работу, что явилось важным улучшением качества убежища в этой стране. В Бразилии правительство предоставляет разрешение на постоянное проживание примерно 1300 ангольских и либерийских беженцев.

D. Переселение

51. Переселение оставалось важнейшим компонентом структур принятия всеобъемлющих решений, действуя в качестве важного средства защиты и механизма международной солидарности. Вместе с тем, сохраняется значительный разрыв между потребностями и имеющимися в наличии местами, когда примерно 800 000 беженцев нуждаются в переселении, а в течение последнего года имелись в наличии лишь свыше 80 000 мест.

52. В 2012 г. число стран для переселения увеличилось до 27 с добавлением Бельгии, которая приняла регулярную ежегодную программу переселения. Германия и Испания приступили к осуществлению программ переселения, тогда как Австрия увеличила свою квоту до 12 000 мест. Позитивным событием явилось создание Европейским союзом Совместной программы переселения с целью увеличения числа переселяемых лиц в интересах адресного населения беженцев и уязвимых групп, в том числе в чрезвычайных ситуациях.

53. В 2012 г. УВКБ ООН представило дела примерно 74 800 беженцев для переселения, что представляет собой уменьшение на 18 % по сравнению с 2011 г., которое обусловлено рассмотрением сложных дел, а также необходимостью ограничения числа представляемых дел, с тем чтобы предотвращать увеличение числа нерассмотренных дел странами для переселения в отношении определенных категорий беженцев. Сдерживающие факторы с точки зрения ресурсов, ограничительные критерии рассмотрения и трудности в получении доступа к определенным группам

беженцев также представляют собой трудности в заполнении всех имеющихся мест для переселения. На женщин и девочек, подвергающихся риску, приходится 11 % всех представленных дел, что фактически означает превышение 10 %-ного показателя, установленного Исполнительным комитетом в своем заключении № 105 (LVII) 2006 г.

54. Согласно правительственным статистическим данным, страны для переселения приняли в общей сложности 88 600 беженцев, т. е. на 8800 беженцев больше, чем в 2011 г. В 2012 г. Соединенные Штаты Америки и Канада приняли большую часть переселенных беженцев, т. е. 66 300 и 9600 беженцев соответственно, а за ними последовали Австралия (5900 человек), Швеция (1900 человек) и Норвегия (1200 человек).

55. Из числа всех беженцев, переселенных в 2012 г., примерно 71 300 человек уехали в целях переселения с помощью УВКБ ООН. Основными бенефициарами программы переселения, осуществляемой при содействии УВКБ ООН, были беженцы из Мьянмы (17 400 человек), Бутана (16 700 человек), Ирака (13 700 человек) и Сомали (7000 человек). Тремя странами убежища, из которых беженцы выехали для переселения с помощью УВКБ ООН, оставались Непал (16 700 человек), Малайзия (10 500 человек) и Таиланд (7300 человек).

56. УВКБ ООН продолжало взаимодействовать с государствами, неправительственными организациями и другими партнерами в целях переселения и расширения возможностей для переселения, решения проблем, связанных с рассмотрением жалоб, ликвидацией и дискриминационных критериев отбора, повышения качества и эффективности представления дел о переселении и укрепления потенциала принимающих обществ с точки зрения интеграции беженцев.

57. Три транзитных эвакуационных центра в Румынии, на Филиппинах и в Словакии использовались для эвакуации беженцев в чрезвычайных ситуациях и облегчения доступа к странам переселения.

VI. Партнерство и координация

58. Неправительственные организации оставались основным субъектом гуманитарной деятельности. В 2012 г. Управление направило 709 млн дол. США своих расходов через 757 неправительственных организаций (154 международных и 603 национальные и местные неправительственные организации). Структурированный диалог Верховного комиссара с неправительственными организациями и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца позволил вынести ряд рекомендаций для расширения сотрудничества в этой области с уделением основного внимания созданию культуры доверия, транспарентности и совместной ответственности.

59. Сотрудничество с оперативными учреждениями системы Организации Объединенных Наций по-прежнему имеет жизненно важное значение для предоставления эффективной защиты и помощи как беженцам, так и в сложных чрезвычайных ситуациях. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ взаимодействовали в налаживании более эффективного и предсказуемого сотрудничества в чрезвычайных ситуациях, связанных с присутствием беженцев, что сопряжено с проведением тщательного обзора взаимодополняющих факторов и возможностей. Поскольку глобальные параметры такого сотрудничества прочно укрепились, ряд писем о взаимопонимании были подписаны на местном уровне. Сотрудничество с Всемирной продовольственной программой в 2012 г. позволило провести совместную оценку воздействия продовольственной помощи в затяжных ситуациях, связанных с присутствием беженцев, и направления совместных миссий по оценке в ряд стран.

60. УВКБ ООН способствовало разработке нормативных указаний и осуществлению преобразовательной повестки дня, которая была одобрена Межучрежденческим постоянным комитетом в декабре 2011 г. УВКБ ООН активно участвовало в разработке стратегии распространения информации в отношении преобразовательной повестки дня и подробного плана работы по ее реализации в 2013 г. В рамках УВКБ ООН была создана руководящая группа под руководством помощника Верховного комиссара (операции) для переориентации политики и практики и обеспечения того, чтобы механизмы принятия ответных мер Управления в случае чрезвычайных ситуаций были способны выполнять обязательства, взятые согласно преобразовательной повестке дня.

61. Протокол о преобразовательной повестке дня, одобренный в 2012 г., признает руководящую роль УВКБ ООН в отношении чрезвычайных ситуаций, связанных с присутствием беженцев. Существует необходимость обеспечения эффективного взаимодействия между координацией ситуаций, связанных с присутствием беженцев, согласно мандату УВКБ ООН, и подотчетностью, а также координацией более широких ответных гуманитарных мер, принимаемых под руководством Координатора гуманитарной помощи. Операции в Сирии и Мали представляли собой успешные примеры, согласно которым учреждение должности регионального координатора гуманитарной помощи дополнялось назначением регионального координатора по делам беженцев, что обеспечивало непосредственное взаимодействие на старшем уровне для обоих координационных механизмов.

62. УВКБ ООН начало более активно взаимодействовать с субъектами в области развития и частным сектором для усиления самообеспечения. Взносы Канады, Дании, Норвегии и Фонда ИКЕА способствуют осуществлению плана УВКБ ООН в отношении многолетних мер и реализации решения Комитета по политике Генерального секретаря относительно долговременных ре-

шений в интересах беженцев и внутренне перемещенных лиц, которое в экспериментальном порядке осуществлялось в 2012 г. в Афганистане, Кот-д'Ивуаре и Кыргызстане. В числе других партнеров выступали Европейский союз, Агентство по международному сотрудничеству Японии и Департамент по международному развитию Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

63. Заместитель Верховного комиссара руководит осуществлением инициативы в отношении инноваций для разработки решений в ответ на проблемы, с которыми беженцы сталкиваются во всем мире. В ее рамках изучаются примеры оптимальных видов практики в гуманитарном и частном секторах с использованием новых технологий, запаса знаний персонала и помощи широкого сообщества экспертов.

64. Управление продолжало содействовать партнерским связям с частным сектором. В дополнение к финансированию это партнерство предполагает использование знаний и опыта в таких областях, как управление цепочкой поставок, информационные технологии и общественные просветительские кампании. Самым крупным донором из частного сектора для УВКБ ООН является Фонд ИКЕА, который помогает разрабатывать новые временные жилища для беженцев в Эфиопии. Международный олимпийский комитет объединил свои усилия с УВКБ ООН, предоставил наборы спортивного снаряжения и одежды беженцам, а Фонд ЛЕГО передал в дар познавательные игрушки для детей из числа беженцев в Африке, Азии и Европе. Второй год подряд японская розничная сеть по продаже одежды осуществляет сбор одежды на сумму 1,7 млн дол. США для оказания помощи перемещенным лицам.

VII. Взносы в бюджет Управления

65. Значительные вклады стран, принимающих беженцев, позволили УВКБ ООН эффективно выполнять свой мандат. Хотя чрезвычайно трудно определить эти вклады в количественном отношении, вполне ясно, что беженцев нельзя было бы содержать без ресурсов и поддержки со стороны принимающих правительств и общин. В 2012 г. Пакистан оставался страной, принимающей самое большое число беженцев. За ним следует Исламская Республика Иран. По состоянию на январь 2013 г., Иордания приняла наибольшее число беженцев на 1000 жителей, за ней следуют Чад и Ливан.

66. Для проводимых УВКБ ООН операций и мероприятий совокупный объем основывающегося на учете потребностей бюджета на 2012 г. составил около 4,3 млрд дол. США, включая первоначальный бюджет в размере 3,6 млрд дол. США, утвержденный Исполнительным комитетом, и 692,7 млн дол. США для семи дополнительных бюджетов, утвержденных в течение этого года. Данные семь дополнительных бюджетов, утвержденных в целях реагирования на непредвиденные чрезвычайные ситуации, включали: ответные меры в отношении Сирии (271,4 млн дол. США), ответные меры в отношении Судана (214,7 млн дол. США), ответные меры в отношении Мали (123,5 млн дол. США), ответные меры в отношении Демократической Республики Конго (37,1 млн дол. США), продовольственную помощь иракским и иракским городским беженцам в Сирийской Арабской Республике (20 млн дол. США) и чрезвычайные ответные меры в отношении внутренне перемещенных лиц в южной части Йемена (12,8 млн дол. США). Управление получило значительную поддержку со стороны его доноров, а взносы достигли рекордного объема в 2,3 млрд дол. США. Тем не менее, был удовлетворен только 61 % бюджетных потребностей.

67. В течение года объем взносов из частного сектора в бюджет УВКБ ООН увеличился на 17 % по сравнению с 2011 г. Управление расширяло использование индивидуальных опросов населения, проведение прямых телевизионных кампаний по сбору средств и проведение цифрового сбора средств. К концу 2012 г. число индивидуальных доноров увеличилось на 29 % по сравнению с 2011 г.

...

IX. Заключение

74. 2012 г. был сопряжен с огромными трудностями как для УВКБ ООН, так и для гуманитарного сообщества в целом. Первые шесть месяцев 2013 г. дают мало оснований ослабления давления на возможности Управления по принятию чрезвычайных ответных мер в ближайшем будущем. Для осуществления своих функций УВКБ ООН будет и впредь сосредоточивать усилия на укреплении защиты и наращивании потенциала с точки зрения ответных мер в чрезвычайных ситуациях и в то же время использовать возможности по решению проблем перемещенных лиц во всем мире. Стремясь установить такой баланс, Управление в своей работе будет и впредь руководствоваться следующими принципами: первоочередной учет интересов подмандатных континентов при принятии любых решений; максимальное расширение партнерских связей; обеспечение подотчетности партнерам, донорам и принимающим странам, а также лицам, которым УВКБ ООН предоставляет защиту.

ДОКЛАД ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ* Часть II

Стратегический обзор в соответствии с резолюцией 58/153 Генеральной Ассамблеи

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 тыс. дол. США.

2. Через 50 лет после этого был проведен обзор в контексте продолжения деятельности Управления, чтобы обеспечить УВКБ ООН 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 г. 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 подчеркнула важное значение периодических обзоров для оценки глобальных тенденций и потенциала Управления по удовлетворению потребностей тех, кому оно служит. При продлении мандата Управления указывалось, что «каждые десять лет... доклад [Верховного комиссара] будет включать в себя стратегический обзор положения беженцев в мире и роли Управления»⁵.

4. Данный доклад — первый десятилетний обзор такого рода⁶. В нем рассматриваются темы, исследованные десять лет назад, а также основные проблемы, возникшие в ходе десятилетней деятельности, и ответные меры Управления. Отмечается, что 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. 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 ООН повысить отдачу от мер защиты и предоставлять решения тем, кто в них нуждается.

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 ООН. Их правовая основа, в частности заложенная в таких документах, как Устав Управления, различные резолюции Генеральной Ассамблеи, Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 г. (Конвенция 1951 г.), последующие международные договоры по проблемам беженцев и Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства (Конвенция 1961 г.), наделяют Управление особыми правовыми полномочиями и налагают на него особую ответственность.

6. Международная защита беженцев, в том числе поиск решений, является сутью существования УВКБ ООН, и поэтому ее часто называют «основным мандатом» Управления⁷. 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, то УВКБ ООН было создано в качестве международного органа по обеспечению этой защиты от имени Организации Объединенных Наций. В Уставе Управления и в Конвенции 1951 г. среди его обязанностей упоминаются содействие присоединению к Конвенции и наблюдение за ее применением⁹. Аналогичные положения существуют в региональных договорах о беженцах.

* Публикуется по: Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН A/68/12 (Part II). — Нью-Йорк: ООН, 2013.

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 расширение 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.

8. Мандат УВКБ ООН по вопросам безгражданства был упрочен после вступления в силу в 1975 г. Конвенции 1961 г., когда Генеральная Ассамблея возложила на Управление некоторые функции, предусмотренные в надзорных положениях Конвенции¹¹. Впоследствии Генеральная Ассамблея с согласия Исполнительного комитета утвердила расширенную сферу компетенции УВКБ ООН, включающую содействие присоединению к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов (Конвенция 1954 г.) и к Конвенции 1961 г., 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 ООН с ВПЛ основано на других принципах, нежели его работа с беженцами и апатридами. Самое важное то, что 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 ООН не закреплена в таких глобальных документах, как Конвенция 1951 г. или Конвенция 1961 г.¹³ В отличие от этих источников, предусматривающих конкретный и уникальный мандат УВКБ ООН, работа Управления с ВПЛ основана на пункте 9 его Устава в сочетании с принятыми, начиная с 1972 г., резолюциями Генеральной Ассамблеи, в которых признается работа УВКБ ООН 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 ООН 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 ООН лиц и возложенных на него функций в своих управомочивающих резолюциях Генеральная Ассамблея утвердила институциональную структуру УВКБ ООН, необходимую для выполнения возложенных на него функций. Она подчеркнула, что работа Управления «совершенно аполитична по своему характеру; носит гуманитарный и социальный характер»¹⁶ и постановила, что Управление должно быть «организовано в рамках Организации Объединенных 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 функционирования УВКБ ООН. Во-первых, в Уставе и соответствующих международных договорах четко предусмотрено, что УВКБ ООН 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 ООН 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 ООН обусловлен его ролью — обеспечить защиту наиболее уязвимых в мире лиц. УВКБ ООН должно быть рядом с теми, кому оно служит. Это наделяет Организацию значительными возможностями и потенциалом, но при этом ставит перед ней сложнейшие задачи.

III. Положение беженцев: десятилетие изменений и последовательных действий

А. 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, лиц, ищущих убежища, репатриантов, апатридов и внутренне перемещенных лиц. За десять лет число подмандатных УВКБ ООН лиц удвоилось (рис. 1). 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 кратко не удастся описать то, что происходило в течение последних десяти лет. Тем не менее, представляется очевидным, что ситуация в конце прошлого десятилетия заметно отличается от его начала. Некоторые приведенные ниже данные позволяют оценить масштабы изменений.

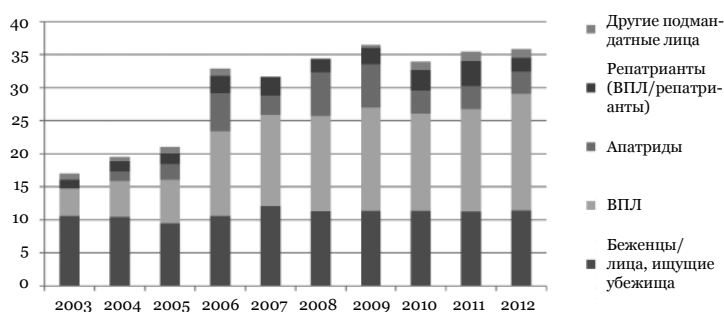


Рис. 1. Подмандатные УВКБ ООН лица (по состоянию на конец 2012 г.), млн чел.

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 ВПЛ 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 ООН свидетельствует такой факт: только в 2012 г. УВКБ ООН 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 г. почти 200 тыс. беженцев ежемесячно покидали Сирийскую Арабскую Республику. При этом более 60 % находящихся под опекой УВКБ ООН 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 находится 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. Незавершенный процесс демократизации приводит к социальной и политической изоляции, а высокий уровень безработицы среди молодежи порождает дополнительную напряженность. Растущая нео-

пределенность, связанная с глобальной экономической ситуацией, подталкивает определенные группы в некоторых обществах к актам расизма и ксенофобии и отказу от основополагающих принципов солидарности и прав человека, закрепленных в Конвенции 1951 г. 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. Растущая и непомерная ответственность за перемещенных лиц по-прежнему лежит на развивающихся странах, где проживают более $\frac{4}{5}$ всех беженцев. Даже без учета последствий глобального экономического спада возможности принимающих государств и принимающих обществ достигли предела. Более половины находящихся под опекой УВКБ ООН беженцев размещены в странах с показателями валового внутреннего продукта на душу населения ниже 5000 дол. США. Великодушные таких стран, как Исламская Республика Иран, Кения и Пакистан, в которых рождается третье поколение беженцев, нельзя измерить лишь экономическими показателями, поскольку оно восходит к основополагающим принципам гуманизма и солидарности с нуждающимися (рис. 2, 3).

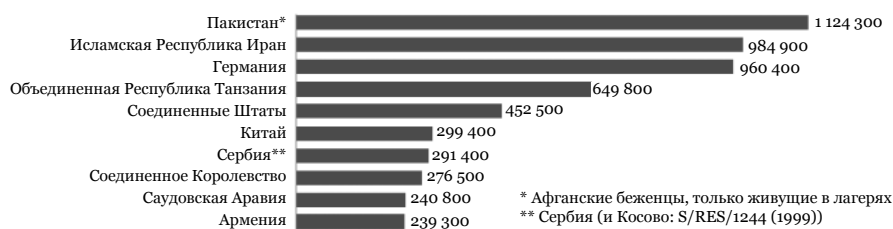


Рис. 2. Основные страны, принимающие беженцев, по состоянию на конец 2003 г.

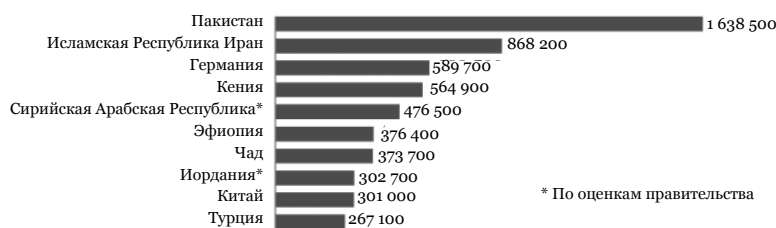


Рис. 3. Основные страны, принимающие беженцев, по состоянию на конец 2012 г.

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. Несмотря на существующие проблемы, за последнее десятилетие удалось добиться важных нормативных изменений и расширить сотрудничество в целях защиты и улучшения положения принудительно перемещенных лиц. В коммюнике министров, принятом в 2011 г. 155 правительствами, было вновь подтверждено важное значение Конвенции 1951 г. о статусе беженцев в качестве «основы режима международной защиты беженцев». Вступил в силу первый юридически обязывающий международный документ по правам ВПЛ — 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 в. ценность Конвенции 1951 г. Ниже рассматривается значительный прогресс в деле присоединения стран к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов и к Конвенции 1961 г. 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 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 Балий-

ский 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 предоставления убежища удалось добиться прогресса в области сотрудничества, хотя сохраняющиеся различия в показателях признания статуса лиц, ищущих 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 ООН выполняет мандат по ОСБ в 66 странах (прирост по сравнению с 57 странами в 2003 г.), 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 ООН свидетельствует численность состава Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара. За прошедшее десятилетие Комитет принял 23 новых члена, общее число которых достигло 87. По сравнению с 1959 г., 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 ООН

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

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 $\frac{1}{3}$ из них 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 обществе, 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 г. УВКБ ООН «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 параллельных 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 часто 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 дает возможность повысить гибкость, поддерживать местные рынки и уважать выбор и достоинство беженцев. По мере проведения УВКБ ООН 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 ООН 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 ООН 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 г. более 38 % средств на покрытие оперативных расходов УВКБ ООН 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 ООН понятия 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 и собственной работой укрепляют и дополняют усилия УВКБ ООН. Своей информационно-пропагандистской деятельностью они обеспечивают, чтобы благосостояние их подмандатных лиц всегда было в центре внимания общественных и политических структур. УВКБ ООН взаимодействует со все более разнообразным кругом субъектов, таких как муниципальные и национальные власти; местные, национальные и международные НПО; учреждения Организации Объединенных Наций и неправительственные 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 ООН стремится использовать партнерские связи, установленные в рамках процесса «Единство действий», и гуманитарные реформы и программы преобразований Межучрежденческого постоянного комитета для укрепления результатов деятельности по защите и поиску решений. Вместе с тем, реформирование Организации Объединенных Наций создает также вызовы для УВКБ ООН в плане оперативной деятельности, в том числе в том, что касается сохранения гуманитарного пространства. УВКБ ООН 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 необходимо обеспечить эффективное согласование деятельности руководящих и координационных структур УВКБ ООН и координационных механизмов 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 ООН заключается в его сотрудниках. Это преданные своему делу люди, которые часто работают в УВКБ ООН в течение всей своей профессиональной карьеры, в частности в условиях чрезвычайных ситуаций, зонах конфликта и удаленных районах. На сегодняшний день в 125 странах работают более 7000 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. Рассматриваемое 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 ООН 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 подчиня-

ются никакой системе управления. Отмечается 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 г.), Абуджа, Кандаргар и Мазари-Шариф (2011 г.), Кабул и Исламабад (2009 г.), Харгейса (2008 г.) и Алжир (2007 г.). Насилие не обошло УВКБ ООН стороной: за последние 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 ООН 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 УВКБ ООН должно сохранять и демонстрировать непоколебимую верность гуманитарным принципам беспристрастности, нейтралитета и независимости.

37. После проведенного в 2009 г. обзора возможностей УВКБ ООН 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 ООН преждевременное прекращение операций может отрицательно сказаться на тех, кого обслуживает Управление. На сегодняшний день культура безопасности УВКБ ООН 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 ООН лиц и изменения условий и характера работы УВКБ ООН стало очевидно, что для повышения эффективности УВКБ ООН необходимо провести 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 г., 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 ООН осуществлялись с 2006 по 2009 г., но 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 практическом плане этого удалось добиться, благодаря структурной реформе и созданию системы управления, ориентированной на конкретные результаты.

A. Структурная реформа

40. УВКБ ООН 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 г. до 26 % в начале 2013 г. Численность сотрудников в штаб-квартире в Женеве сократилась с более чем 1000 человек в 2006 г. до менее чем 700 человек в 2012 г., что позволило снизить долю расходов штаб-квартиры до 8 % от общего объема расходов. Такого сокращения расходов штаб-квартиры по сравнению с расходами на операции на местах удалось добиться

ся, несмотря на рост затрат на общую деятельность УВКБ ООН с 1,14 млрд дол. США в 2005 г. до 2,36 млрд дол. США в 2012 г. (рис. 4–6). 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.

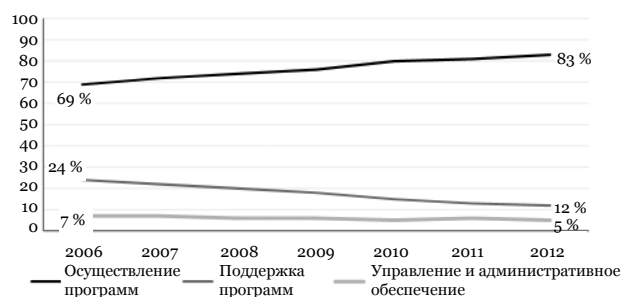


Рис. 4. Сопоставление расходов 2006–2012 гг., %

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.

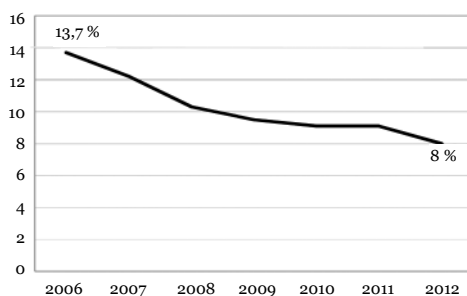


Рис. 5. Доля расходов штаб-квартиры от общего объема расходов, %

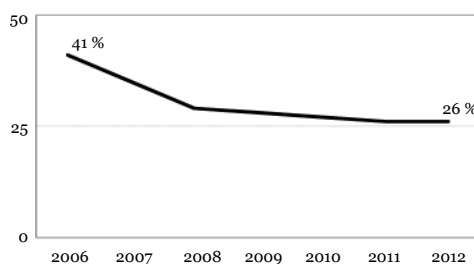


Рис. 6. Доля расходов по персоналу от общего объема расходов, %

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 ООН использовало УОКР для укрепления своего подхода к определению приоритетов, выявлению и систематизации потребностей, анализу данных, разработке программ, составлению бюджетов и отслеживанию воздействия на лиц, в интересах которых оно работает.

43. Несколько взаимосвязанных инициатив коренным образом изменили способ планирования и составления программ УВКБ ООН для подмандатных ему лиц. Во-первых, фокусирование внимания на подотчетности тем, кому служит УВКБ ООН, 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 г., 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 представляют 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 ООН результатов, в программу «Фокус» позволило установить прямые связи между схемой планирования УВКБ ООН, сметой расходов и записью результатов. Агрегированные на глобальном уровне данные о результатах со временем позволяют УВКБ ООН 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 ООН в рамках работы по планированию и осуществлению делать больший упор на достижение конкретных результатов. Это особенно важно с учетом того, что параллельно УВКБ ООН активизировало глобальное осуществление программ, о чем свидетельствует соответствующая статья расходов, в период возрастающих неудовлетворенных потребностей (рис. 7).

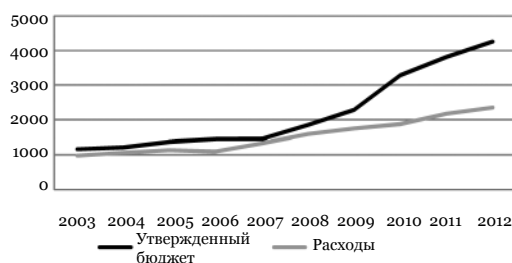


Рис. 7. Сравнение ежегодного бюджета и расходов, млн дол. США

46. Основанный на потребностях бюджет оказался полезным инструментом для подтверждения потребностей беженцев и других подмандатных УВКБ ООН 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 ООН. Значительное расширение с 2010 г. 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 г. удалось привлечь 628 000 отдельных доноров — самый высокий показатель за все время.

47. Бюджет УВКБ ООН преимущественно опирается на добровольные взносы. Согласно Уставу Управления, регулярное финансирование Организации Объединенных Наций ограничивается лишь административными расходами: в 2012 г. 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 г., масштабы недавних кризисов

намного превзошли имеющиеся ресурсы, что увеличивает разрыв между суммой потребностей (о чем свидетельствует основанный на потребностях бюджет) и способностью УВКБ ООН 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 ООН, так и осталась неудовлетворенной.

С. Внутренний надзор

48. С учетом увеличения бюджета УВКБ ООН стало уделять повышенное внимание надзорным функциям, в том числе инспекции, проверке, оценке и аудиту. С согласия Исполнительного комитета в 2012 г. 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 ООН позволяла ему наиболее эффективным и рациональным образом предоставлять защиту и решения подмандатным УВКБ ООН лицам. В свете реформы УВКБ ООН, проведенной в 2010 г., 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 ООН привлекалось к устранению многочисленных новых или обостряющихся сложных чрезвычайных ситуаций, в том числе наблюдавшихся в таких странах, как Демократическая Республика Конго, Йемен, Кот-д'Ивуар, Ливия, Мали, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан и Южный Судан. Еще до наступления этого конгломерата чрезвычайных ситуаций стало очевидно, что УВКБ ООН 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 каждый 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 позволила УВКБ ООН предоставлять эффективную защиту и помощь оказавшимся в чрезвычайных ситуациях лицам.

51. Характерными чертами существующей системы УВКБ ООН 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 г. общеорганизационный подход позволяет в условиях чрезвычайной операции мобилизовать все кадровые и экспертные ресурсы УВКБ ООН 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 ООН, 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 ООН.

52. Основу новых мер чрезвычайного реагирования составляют 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 ООН 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 ООН. Кроме того, руководящие указания относительно важнейших элементов защиты в чрезвычайных ситуациях позволяют 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 тыс. человек в течение 72 ч. 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 последние 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 обратиться всеобщее внимание на сохраняющиеся проблемы, связанные с принудительным перемещением и безгражданством, и вновь подтвердить обязательства по их решению. В декабре 2011 г. УВКБ ООН организовало межправительственное совещание на уровне министров по случаю этих годовщин. В нем приняли участие представители 155 правительств и 60 организаций (рис. 8).

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



Рис. 8. Государства — участники конвенций о беженцах и апатридах, 2003 и 2013 гг.

приверженность международному сотрудничеству на основе солидарности и распределения ответственности. Коллективные обязательства в виде Инициативы имени Нансена были приняты правительствами 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 ООН по всему миру предоставляют поддержку государствам-членам по выполнению их обязательств. В своих заявлениях на состоявшейся в 2012 г. 63-й сессии Исполнительного комитета многие государства уделили основное внимание ходу выполнения этих обязательств. Была выражена надежда, что государства будут и впредь ежегодно представлять информацию о достигнутом прогрессе.

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 участия широкого круга партнеров, как традиционных, так и новых, для изучения существующих пробелов в деятельности по защите. Созданный в 2007 г. 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. Диалог 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. Диалоги стали форумом для открытых обсуждений и инновационных подходов именно потому, что они объединяют заинтересованные стороны, которые непосредственно интересуются данными 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 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 г. 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 г. 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 ООН проводило согласованную кампанию по повышению уровня информированности и пропаганде присоединения к конвенциям 1954 и 1961 гг. 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 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 международное сообщество в ближайшие десять лет может полностью искоренить проблему безгражданства.

65. Управление оказывает поддержку государствам в выполнении их обязательств и в более широком смысле в применении мер по предупреждению и искоренению безгражданства. УВКБ ООН 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 способствует осуществлению двусторонних поездок между странами, которые желают изменить свое внутреннее законодательство, и теми, которые недавно уже это сделали. Помимо оказания поддержки государствам-членам УВКБ ООН формирует глобальную сеть стратегического партнерства по вопросам безгражданства: в 2014 г. 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: УВКБ ООН международному сообществу в отношении порученного ему мандата; донорам в отношении рационального и эффективного использования предоставляемых ему финансовых средств и, наконец, подмандатным УВКБ ООН лицам в отношении защиты, на которую они имеют право. В оперативном, а также в институциональном плане УВКБ ООН выполняет свои главные обязанности по отчетности перед теми, кому оно служит: предпринятые в 2004 г. 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 ООН подмандатных ему лиц в разработку своих программ, обеспечение защиты и предоставление помощи и решений, а также информирует о них.

67. Система ВГМ направлена на обеспечение равной реализации прав всеми подмандатными УВКБ ООН 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 ООН 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 ООН, 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 сексуального и гендерного насилия 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, мужчины и мальчики, пострадавшие от сексуального и гендерного насилия. 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 г. более половины находящихся под опекой УВКБ ООН беженцев — 6,4 млн человек из 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 ООН активно использует три традиционных долго-

временных 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 в относительно короткий промежуток времени после завершения конфликта или кризиса, как это было в 2010—2011 гг. 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 (рис. 9).

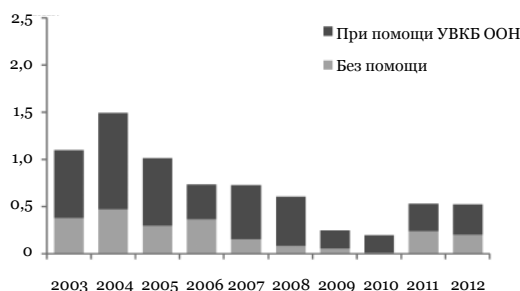


Рис. 9. Количество возвратившихся беженцев, млн чел.

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 небольшого числа беженцев: в среднем чуть менее 1 %. За последнее десятилетие удалось достигнуть прогресса с точки зрения увеличения количества как доступных мест, так и стран, регулярно участвующих в программах переселения (с 16 до 26). За десять лет среднее число ежегодно переселяемых беженцев увеличилось более чем в 2 раза и в 2012 г. достигло 88 600 человек (рис. 10). 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.



Рис. 10. Количество переселенных беженцев, тыс. чел.

73. Для тех, кого нельзя ни вернуть домой, ни переселить, основным 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 возвраще-

ния и местной интеграции использовались совместно с прекращением действия статуса беженца. УВКБ ООН 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 0,5 млн беженцев из Демократической Республики Конго, находящихся в затаяжных 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 инвестирования сообществ 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 гг.

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 затаяжной 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 ООН 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 общества.

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 ООН 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 ООН 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. Совместно 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 сообщества, в которых они живут.

78. За счет всеобъемлющих стратегий поиска решений и стратегий укрепления самообеспечения УВКБ ООН стремится устранить препятствия, мешающие реализации долговременных решений. Оно устанавливает новые отношения с партнерами по развитию, а также с частным сектором. При отсутствии срочных решений УВКБ ООН 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 предоставления каждому беженцу при соответствующих условиях права выбора вернуться домой.

VI. Заключение: взгляд в будущее

79. За последние десять лет глобальное принудительное перемещение приобрело более распространённый, 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 ООН отличается своей четкостью. Важной задачей по-прежнему остается обеспечение добросовестного выполнения этого уникального законного мандата. С учетом будущего сценария роста потребностей и усложнения связей между причинами перемещения УВКБ ООН 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; к ним присоединяется также ряд национальных и местных партнеров. По мере укрепления и возрастания значимости партнерских связей в рамках гуманитарной системы УВКБ ООН 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 предусмотрено в Уставе Управления, тесные партнерские связи УВКБ ООН 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 ООН необходимо будет сохранять 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 ООН 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 соиздатительно и дальновидно подходить к решению обостряющейся проблемы перемещения и устранению пробелов в настоящей и будущей деятельности по защите лиц от принудительного перемещения.

- 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, п. 2. См. также резолюцию 57/186 Генеральной Ассамблеи (с поручением Верховному комиссару представить его доклад и предложения).
- ³ Резолюция 58/153 Генеральной Ассамблеи, п. 9.
- ⁴ Там же, п. 2.
- ⁵ Там же, п. 10.
- ⁶ Данный обзор был подготовлен в консультации с Генеральным секретарем и Исполнительным комитетом Программы Верховного комиссара. См.: там же.
- ⁷ См. резолюцию 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 1, в котором предусмотрено, что УВКБ ООН, «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, п. 2 преамбулы.
- ⁹ Резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 8 а); Конвенция 1951 г., ст. 35.
- ¹⁰ Резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 9 (УВКБ «занимается такими другими видами деятельности,.. которые могут быть определены Генеральной Ассамблеей»). См. также резолюцию 319(IV) Генеральной Ассамблеи, п. 1.
- ¹¹ Резолюция 3274(XXIX) Генеральной Ассамблеи; резолюция 31/36 Генеральной Ассамблеи.
- ¹² Резолюция 50/152 Генеральной Ассамблеи, 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 ООН 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, п. 12.
- ¹⁵ Резолюция 2956 (XXVII) Генеральной Ассамблеи, п. 2.
- ¹⁶ Резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 2.
- ¹⁷ Резолюция 319(IV) Генеральной Ассамблеи, приложение, п. 1 а).
- ¹⁸ Для подробного анализа развития ситуации в области принудительного перемещения и безгражданства с 2006 по 2012 г. см. подготовленный в сотрудничестве с УВКБ ООН документ: *The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity* (Oxford: Oxford University Press (2012) <<http://www.unhcr.org/refworld>>).
- ¹⁹ См.: *Pledges 2011: Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons* <<http://www.unhcr.org/>>.