

# ДОКЛАД ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ <sup>1</sup> [Извлечение]

## I. Введение

1. По состоянию на декабрь 2010 г., когда Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) отметило 60-летнюю годовщину своего создания, в мире насчитывалось 43,7 млн лиц, насильственно перемещенных в результате конфликтов и преследований, что является самым высоким количественным показателем за 15 лет. Во все более угрожающих условиях, связанных с отсутствием безопасности и непредсказуемостью, ксенофобией, расизмом и враждебным отношением к беженцам и лицам, ищущим убежища, а также в условиях, когда национальный суверенитет и безопасность ставятся выше прав человека, мандат УВКБ ООН столь же актуален, как во время учреждения Управления в 1950 г.

2. Новые формы перемещения возникли в мире, в котором рост численности населения и возросшая мобильность в сочетании со множеством социальных, экономических, политических, экологических и правозащитных факторов побуждают людей к переселению. Стихийные бедствия стали происходить все чаще и интенсивнее, а «ползучие» последствия изменения климата приобрели более серьезный характер. Реакцию международного сообщества на эти явления никак нельзя назвать согласованной. Однако эти тенденции, которые усиливают и усугубляют друг друга, потребуют новаторских и более комплексных подходов к перемещению людей в будущем.

3. Между тем, меняющийся характер конфликтов и сложности с их урегулированием еще более затруднили достижение и поддержание мира. Количество беженцев, добровольно вернувшихся домой в 2010 г., — самое низкое за более чем два десятилетия, и неурегулированные конфликты практически непрерывно повышают общую численность беженцев в мире. В ходе отчетного периода беспорядочное насилие, преднамеренные нападения на гражданских лиц и нарушения основных прав человека оставались широко распространенными явлениями в различных частях мира. Изнасилования и акты сексуального насилия приобрели систематический характер в Демократической Республике Конго, где в течение лишь первых трех месяцев 2011 г. сексуальному насилию, как сообщается, подверглись более 1200 женщин; при этом вследствие антисанитарных условий во время опасных перевозок, непригодности для плавания используемых судов и телесных повреждений, которые сознательно причиняют пассажирам контрабандисты, растет число убитых и утонувших в Аденом заливе мигрантов и лиц, ищущих убежища.

4. Мало или вообще нет признаков затухания продолжающихся конфликтов в Афганистане и Ираке; в то же время возникли новые вызовы, в частности в регионе Ближнего Востока и Северной Африки. Эскалация насилия в южных и центральных районах Сомали вызвала внутренние перемещения сотен тысяч лиц, вынудив более 119 000 сомалийцев пересечь границы в 2010 г. и более 145 000 — в первой половине 2011 г. Вспышки насилия, происшедшие после выборов в Кот-д'Ивуаре, привели к перемещениям десятков тысяч людей внутри страны и около 150 000 — в соседние страны. В июне 2010 г. в Центральной Азии акты насилия в городе Ош и его окрестностях, а также в других городах южного Кыргызстана спровоцировали перемещение примерно 300 000 лиц внутри страны, а около 75 000 человек нашли убежище в соседнем Узбекистане.

5. В настоящем докладе содержится отчет о деятельности УВКБ ООН за период с января 2010 г. по середину 2011 г. Более подробная информация, в том числе о деятельности на региональном и страновом уровнях, содержится в Глобальном докладе УВКБ ООН за 2010 г., а также в различных докладах по вопросам управленческой деятельности, которые были представлены Исполнительному комитету Программы Верховного комиссара и его Постоянному комитету. С этими докладами можно ознакомиться на сайте <http://www.unhcr.org/>.

## II. Подмандатные контингенты

7. На конец 2010 г. число лиц, подмандатных УВКБ ООН, составляло 33,9 млн человек, включая примерно 10,55 млн беженцев (на 153 000 человек больше, чем в 2009 г., главным образом из-за продолжающегося ухудшения ситуации в Сомали). Число лиц, перемещенных в результате конфликтов в пределах их собственной страны, достигло примерно 27,5 млн человек, из которых приблизительно 14,7 млн пользовались защитой и получали помощь от УВКБ ООН. Число лиц, входящих в последнюю категорию, уменьшилось по сравнению с предыдущим годом (15,6 млн человек) почти на

<sup>1</sup> Публикуется по: Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: док. ООН А/66/12. — Нью-Йорк: ООН, 2011.

1 млн, главным образом вследствие возвращения внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) в Пакистан и Демократическую Республику Конго в течение 2010 г. Исходя из имеющихся данных, лиц без гражданства, выявленных УВКБ ООН, насчитывалось 3,5 млн человек, тогда как на конец 2009 г. их было 6,6 млн. Это сокращение было скорее следствием внесения методологических изменений в порядок подсчета апатридов, чем результатом фактического сокращения безгражданства. Реальное число лиц без гражданства, согласно оценкам, составляет около 12 млн человек.

8. Политическая ситуация, сложившаяся в ряде стран, не только провоцировала вынужденные перемещения миллионов людей, но и препятствовала возвращению беженцев и ВПЛ. Число возвратившихся беженцев (197 600 человек), согласно оценкам, неуклонно уменьшалось с 2004 г., причем в 2010 г. оно было самым низким за 20 лет. Напротив, число возвратившихся ВПЛ (2,9 млн человек) было самым высоким за почти 15 лет.

9. На протяжении 2010 г. правительства или отделения УВКБ ООН в 166 странах и территориях получили, как минимум, 845 800 индивидуальных ходатайств о предоставлении убежища или статуса беженца, что на 11 % меньше, чем в предыдущем году (948 400) и является первым снижением после трехлетнего непрерывного роста. Как и в прошлые годы, абсолютное большинство всех ходатайств подали в 2010 г. зимбабвийцы (149 400), главным образом в Южной Африке. Большая часть других ходатайств поступила от лиц, ищущих убежища, из Афганистана, Колумбии, Демократической Республики Конго, Мьянмы, Сербии (и Косово — резолюция 1244 (1999) Совета Безопасности) и Сомали.

...

#### IV. Обзор аспектов защиты и оперативной деятельности

##### A. Основные выводы

17. Сексуальное и гендерное насилие по-прежнему было одной из самых серьезных угроз для защиты перемещенных лиц. Во время отчетного периода широкое распространение получили случаи, когда женщины и девочки зачастую подвергались изнасилованиям и другим формам сексуального насилия, нарушались их права человека и заключались ранние браки. Несмотря на усилия УВКБ ООН по предотвращению сексуального и гендерного насилия, в ряде стран, в частности в Демократической Республике Конго, это явление сохраняется в вызывающих тревогу масштабах. В Чаде УВКБ ООН зафиксировало более 1000 случаев такого насилия только в 2010 г., выразив при этом обеспокоенность по поводу неполноты информации. В Гаити перемещения, вызванные землетрясением, в сочетании с утратой источников средств к существованию и безнаказанностью совершающих сексуальное и гендерное насилие лиц повысили уязвимость многих женщин и девочек.

18. Рост масштабов глобальной нелегальной миграции также порождал вызов в деле защиты беженцев, создавая серьезную нагрузку для национальных систем предоставления убежища и приема беженцев, подрывая общественную поддержку института убежища и порождая более ограничительную политику и практику. Между тем, распространение расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости все более затрудняло соблюдение гуманитарных принципов.

19. Неуважение универсального принципа недопустимости принудительной высылки и непродотвращение возвращения лиц в страны, где их жизнь находится под угрозой, стали одной из серьезнейших проблем для защиты, с которыми сталкивается УВКБ ООН. В ходе отчетного периода отмечались случаи выдворения, в том числе семей с малолетними детьми и лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам, и осуществлялись двусторонние соглашения о реадмиссии, в которых отсутствуют или ограничиваются гарантии, касающиеся предоставления убежища. В других случаях практика систематических задержаний не позволяла проводить различие между теми, кто нуждается в международной защите, и прочими лицами. В то же время отмечалось множество случаев позитивной защиты, например в Западной Африке в связи с потоками беженцев из Кот-д'Ивуара и на Ближнем Востоке в связи со сложившейся ситуацией в Ливийской Арабской Джамахирии.

20. Серьезные масштабы приобрели случаи гибели на море лиц, ищущих убежища, и мигрантов, которые спасаются от царящих у них дома нищеты, насилия и нарушений прав человека. Речь идет о лицах из таких стран, как Эритрея, Эфиопия, Исламская Республика Иран, Ирак, Ливийская Арабская Джамахирия, Сомали и Тунис. Известно, что в первой половине 2011 г. погибли по крайней мере 1000 человек, пытавшихся переплыть Средиземное море. Аналогичные инциденты происходили в Индийском и Тихом океанах, а также в Аденском заливе. Реагируя на эти ситуации, УВКБ ООН в сотрудничестве с Международной морской организацией изучает способы сведения к минимуму таких трагических событий на море. Кроме того, Управление призывало государства усовершенствовать механизмы проведения спасательных работ на море и рекомендовало капитанам судов взять на себя долгосрочное обязательство по оказанию помощи лицам, терпящим бедствие в море.

## **В. Защита беженцев в контексте международной миграции**

21. Текущие глобальные мегатенденции, включая изменение климата, демографическое давление и урбанизацию, а также отсутствие безопасности в плане снабжения продовольствием, водой и энергией, оказывают негативное влияние на современный контекст перемещений и миграции. Кроме того, задачи в области международной и национальной безопасности, а также нарастание числа террористических актов привели к более ограничительным мерам и политике в отношении лиц, ищущих убежища, и беженцев, причем иной раз игнорировались законные потребности отдельных лиц в защите. Помимо этого, в миграционной политике и практике не всегда в достаточной мере учитываются потребности лиц, ищущих убежища, и беженцев, перемещающихся в составе более крупных и смешанных групп. Как следствие, отказ в доступе на территорию оставался серьезной проблемой в течение отчетного периода. В некоторых странах отмечались случаи выдворения и закрытия наземных границ без соблюдения гарантий необходимой защиты.

22. В 2010 г. УВКБ ООН уделяло повышенное внимание осуществлению Плана действий из 10 пунктов «Защита беженцев и смешанная миграция»; разработке мер по защите лиц, ищущих убежища, на море; более эффективному содействию международным усилиям по предупреждению и пресечению торговли людьми; поощрению формирования глобальных и региональных механизмов по разработке миграционной политики, учитывающей потребности в защите; удовлетворению потребностей нуждающихся в международной защите лиц, включая таких уязвимых лиц, как несопровождаемые/разлученные с семьями несовершеннолетние, в смешанных группах; повышению уровня информированности об этом явлении; а также изучению возможностей для расширения масштабов защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, например с помощью региональных соглашений о свободном передвижении и схем трудовой миграции, и поощрению глобальных и региональных консультаций.

23. В ходе состоявшегося в 2010 г. Диалога Верховного комиссара на тему «Пробелы в защите и ответные меры» основное внимание было уделено международному сотрудничеству, распределению нагрузки и комплексным региональным подходам; пробелам в практической работе и нормативной сфере; а также вопросам, касающимся безгражданства. Участники Диалога, в частности, выделили потребность в учитываемых аспектах защиты миграционной политике и системах пограничного контроля, а также в справедливых процедурах предоставления убежища. Принимая последующие меры по результатам этого Диалога, УВКБ ООН разрабатывает общую концепцию международного сотрудничества и распределения нагрузки.

24. УВКБ ООН углубило свое сотрудничество по вопросам миграции и торговли людьми с такими организациями, как Международная организация по миграции (МОМ), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Совет Европы, Межучрежденческая группа при Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в борьбе с торговлей людьми, ФРОНТЕКС, Европейская комиссия, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), а также с НПО.

## **С. Повышение эффективности осуществления Конвенции 1951 г. и Протокола к ней 1967 г. и конвенций о безгражданстве**

25. Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 г. по-прежнему представляют собой глобальную хартию в интересах беженцев и доказали на практике свой статус динамичного инструмента, способного адаптироваться к широкому кругу социально-политических условий. Формы преследования, связанные с гендерной дискриминацией, бандитизмом, вымогательством и сексуальной эксплуатацией и дискриминацией, были признаны как подпадающие под определение понятия «беженец» в случае подразумевающих наличие угроз для жизни. Кроме того, с 1951 г. разработка в Африке, Латинской Америке и Европе региональных нормативных документов, в которых Конвенция 1951 г. получила полное признание, подтверждает непреклонность уважения института убежища. В течение отчетного периода число государств — участников Конвенции 1951 г. и/или Протокола 1967 г. возросло до 148; последним к обоим договорам присоединилось Науру в конце июня 2011 г.

26. После присоединения Панама к двум конвенциям о безгражданстве в начале июня 2011 г. число государств — участников Конвенции 1954 г. о статусе апатридов возросло до 66, а число государств — участников Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства достигло 38. Поскольку увеличение числа государств — участников этих конвенций является одной из ключевых стратегий борьбы с безгражданством, УВКБ ООН активизировало свою информационно-пропагандистскую деятельность, особенно в контексте празднования 50-летней годовщины принятия Конвенции 1961 г. Как следствие, в начале июля 2011 г. по крайней мере в восьми государствах были начаты процедуры присоединения к одной или обоим конвенциям о безгражданстве.

## D. Выявление, предупреждение и сокращение безгражданства и защита апатридов

27. Несмотря на активизацию усилий, направленных на предупреждение и сокращение безгражданства, достигнутый прогресс пока незначителен. Спустя 50 лет после принятия Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства около 12 млн человек остаются апатридами и до сих пор не имеют возможности улучшить свое бедственное положение.

28. Возросло количество случаев безгражданства, в которых реакция УВКБ ООН была оперативной. Новая, состоящая из четырех компонентов структура бюджета Управления, которая включает в себя отдельный бюджет на деятельность по сокращению безгражданства, позволила отделениям на местах разработать специальные программы, с тем чтобы в соответствующих операциях решению проблемы безгражданства уделялось приоритетное внимание. Достигнут очевидный прогресс в плане увеличения количества операций УВКБ ООН, в рамках которых установлены конкретные цели по сокращению безгражданства (с 28 — в 2009 г. до 60 — в 2011 г.), а также в плане наращивания бюджетных ассигнований и расходов Управления (приблизительно с 12 млн дол. США в 2009 г. до 38,5 млн дол. США в 2010 г.). Кроме того, созданы три специальные должности сотрудников по вопросам безгражданства в регионах Азии, Европы и Ближнего Востока и Северной Африки.

29. Усилия УВКБ ООН были сосредоточены на совершенствовании исходных данных о лицах без гражданства; поощрении присоединения к конвенциям о безгражданстве; содействию правовым реформам и оказании технической консультативной помощи; предупреждении безгражданства посредством выдачи соответствующих документов, регистрации новорожденных и оказания правовой помощи; сокращении масштабов безгражданства; внедрении процедур определения статуса; разработке международно-правовых стандартов и доктрин; обеспечении оперативного руководства и подготовки; укреплении партнерских связей и повышении уровня информированности.

## E. Региональные вызовы

30. В результате сокращения гуманитарного пространства в целом ряде регионов УВКБ ООН стало сложнее отстаивать гуманитарные принципы, обеспечивать защиту и оказывать помощь. Многие затянувшиеся конфликты, которые зачастую вспыхивают в неустойчивых государствах, до сих пор не урегулированы и остаются источником широкомасштабных перемещений.

31. Для операций УВКБ ООН в Африке были характерны новые и уже возникшие ранее сложные чрезвычайные ситуации. Военные действия в южной и центральной частях Сомали в сочетании с распространением голода и засухи вызвали новые широкомасштабные перемещения, увеличив нагрузку на соответствующие службы и инфраструктуру в лагерях, расположенных в Эфиопии, Джибути и Кении. Реагируя на беспрецедентно высокие уровни недоедания среди вновь прибывших, УВКБ ООН и его партнеры активизировали спасательные операции: Управление переправило в этот регион по воздуху 100 т предметов первой необходимости из своих чрезвычайных запасов в Дубае. В конце 2010 г. политическая нестабильность в Кот-д'Ивуаре вызвала массовый исход более чем 150 000 беженцев в Либерию, Гану, Гвинею и Того. Отзыв Миссии Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде, а также поэтапное закрытие Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго спровоцировали проблемы с обеспечением защиты и осуществлением оперативной деятельности в обеих странах.

32. В восточной части Демократической Республики Конго сохранялась напряженная обстановка, которая только в 2010 г. привела к перемещениям более чем 180 000 человек в Северном Киву, увеличив общее число ВПЛ в этой провинции до полумиллиона человек. В Судане продолжалось осуществление крупнейшей в Африке гуманитарной операции УВКБ ООН. Осуществление всеобъемлющего мирного соглашения вступило в решающую фазу после проведения в январе 2011 г. референдума по Южному Судану, во время которого голосовавшие высказались за независимость. УВКБ ООН сотрудничало с соответствующими сторонами в рамках подготовки к целому ряду потенциальных гуманитарных последствий, включая возможные перемещения населения и безгражданство, в контексте отделения Южного Судана в июле 2011 г. Серия выдворений и похищений гуманитарных работников в Судане негативно сказалась на реализации гуманитарных программ в данном регионе; в начале 2011 г. был убит один из сотрудников УВКБ ООН.

33. Что касается Северной и Южной Америки, то наиболее крупная операция УВКБ ООН по-прежнему осуществлялась в Колумбии. Управление продолжало принимать меры для предотвращения перемещений, оказания помощи и обеспечения защиты новых перемещенных лиц, а также изучения вариантов возможных решений в интересах тех, кто перемещен в течение многих лет. Спустя год после землетрясения в Гаити внутренние перемещения остаются массовыми: более 1 млн человек нуждаются в особой защите. УВКБ ООН продолжало прилагать усилия для предупреждения безгражданства, налаживая регистрацию новорожденных и обеспечивая доступ к регистрации актов гражданского состояния, предотвращая повторные принудительные перемещения и защищая перемещенных женщин и девочек. В более широком плане УВКБ ООН продолжало содействовать осу-

ществлению принятого в Мехико Плана действий в качестве региональных рамок обеспечения защиты и оказывало поддержку странам, включившим в свои правовые системы нормы о защите беженцев. Несмотря на сильные стороны законодательства о беженцах в этом регионе в целом, в связи с практическим внедрением полностью эффективных механизмов защиты беженцев по-прежнему возникали проблемы.

34. В Азии более 200 000 ВПЛ в Шри-Ланке вернулись при содействии Управления в свои дома. Катастрофические наводнения в Пакистане оказали разрушительное воздействие на жизнь более чем 20 млн человек, включая беженцев, ВПЛ и общины пакистанцев. Гуманитарное сообщество, включая УВКБ ООН, оказало правительству Пакистана помощь в принятии мер в связи с этой чрезвычайной ситуацией. В Центральной Азии в июне 2010 г. УВКБ ООН успешно организовало своевременное принятие мер по реагированию на чрезвычайную ситуацию в исключительно сложных политических условиях и условиях безопасности после того, как из-за конфликта внутри южного Кыргызстана были перемещены, согласно оценкам, 300 000 лиц, не считая приблизительно 75 000 человек, перешедших границу в направлении Узбекистана. Среди других вызовов, возникших в этом регионе в течение отчетного периода, можно отметить реагирование на сложные процессы смешанной миграции, а также обеспечение защиты и помощи подмандатным лицам в городских районах.

35. В Европе общая обстановка для УВКБ ООН оставалась аналогичной той, которая сложилась в течение предыдущего отчетного периода, когда возникали самые разные ситуации применительно к лицам, ищущим убежища, беженцам, ВПЛ, возвращающимся лицам и апатридам. УВКБ ООН удвоило свои усилия для гарантированного предоставления убежища в более широком миграционном контексте, а также для создания и сохранения эффективных систем предоставления убежища; для поощрения долговременных решений в интересах беженцев и внутренне перемещенных лиц; и для предупреждения и сокращения безгражданства. По-прежнему оказывалось широкое содействие формированию общеевропейской системы предоставления убежища. Кроме того, УВКБ ООН продолжало сотрудничать с судебными органами и прилагать усилия для поощрения общественной информированности и поддержки в интересах лиц, ищущих убежища, и беженцев. Управление стремилось также обеспечить, чтобы в рамках принимаемых на границах мер учитывались особые потребности лиц, стремящихся найти убежище, и жертв торговли людьми.

36. В регионе Ближнего Востока и Северной Африки народные восстания создали Управлению как проблемы, так и возможности для сотрудничества с правительствами в целях расширения масштабов защиты. Нестабильность вызвала перемещения людей, особенно из Ливийской Арабской Джамахирии в Тунис и Египет, а также перемещения через Средиземное море в Италию и Мальту. УВКБ ООН сотрудничало с МОМ и правительствами в проведении массовой гуманитарной эвакуации и содействии возвращению домой десятков тысяч мигрантов из самых разных стран. Способность УВКБ ООН к обеспечению защиты примерно 8000 беженцев внутри Ливийской Арабской Джамахирии была существенно ограничена.

37. В январе 2011 г., после многомесячного перерыва, в регионе успешно возобновились осуществляемые по воздуху контакты между беженцами, живущими в лагерях Тиндуф в Алжире, и их семьями в Западной Сахаре. На встрече, организованной УВКБ ООН в феврале 2011 г., все заинтересованные стороны и Организация Объединенных Наций обсудили принятый в 2004 г. План действий в рамках Программы мер по укреплению доверия. Позитивные итоги этой встречи вновь подтвердили решимость всех сторон осуществлять упомянутую программу. В Ираке УВКБ ООН продолжало обеспечивать защиту и помощь перемещенным иракцам, а также сотрудничать с правительством и партнерами в нахождении долговременных решений. Речь идет о таких новаторских, учитывающих региональные особенности подходах, как Дияльская инициатива, которые помогают обеспечивать удовлетворение основных потребностей и предоставление услуг, содействуя безопасному и устойчивому возвращению и реинтеграции. В Йемене по-прежнему перемещены приблизительно 300 000 гражданских лиц. УВКБ ООН поддержало правительство в разработке специальной политики в отношении ВПЛ и продолжало обеспечивать защиту и помощь беженцам и ВПЛ, несмотря на эскалацию насилия, которая ограничила ему доступ в ряд районов.

38. Продолжали предприниматься усилия в целях реализации принятого в 2009 г. документа УВКБ ООН «Политика в отношении защиты беженцев и поиска решений в городских районах». УВКБ ООН инициировало проведение в онлайн-режиме четырех оценок осуществления этой политики в Болгарии (София), Коста-Рике (Десампарадос), Кении (Найроби) и Таджикистане (Душанбе), продемонстрировав, что сотрудники УВКБ ООН и их партнеры на местах стали уделять гораздо более серьезное внимание проблеме беженцев в городских районах и разработали целый комплекс оперативных мер для ее решения. В то же время на способности УВКБ ООН расширять масштабы защиты в городских районах негативно сказывались ограниченный потенциал и ресурсы, а также национальная политика и виды практики, которые иной раз противоречат проводимой политике. Благодаря обобщению накопленного опыта, будут подготовлены конкретные оперативные инструкции по вопросам образования, источникам средств к существованию, медицинскому уходу и просветительской работе на уровне общин в городских условиях.

## Ф. Охрана и безопасность персонала и подмандатных контингентов

39. Посредством создания Отдела по чрезвычайным ситуациям, безопасности и снабжению (ОЧСБС) УВКБ ООН стремилось максимально увязать между собой вопросы безопасности, чрезвычайной помощи и снабжения. Проведенный в 2009 г. Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН) аудит системы руководства обеспечением безопасности и создание в 2009 г. в УВКБ ООН Руководящего комитета высокого уровня по вопросам безопасности под председательством Верховного комиссара привели к разработке Плана действий по управлению вопросами безопасности и стратегии его осуществления на 2010–2011 гг.

40. В ходе отчетного периода деятельность УВКБ ООН в этой сфере включала в себя оказание более широкой поддержки отделениям на местах; повышение качества услуг, оказываемых советниками по вопросам безопасности на местах; наращивание потенциала руководителей в области эффективного управления рисками; предоставление всем сотрудникам более широких возможностей для подготовки; совершенствование методов сбора информации и ее анализа; пересмотр и оценку системы управления вопросами безопасности посредством контроля и действующих в штаб-квартире процедур, а также разработку новых подходов к обеспечению безопасности бенефициаров.

41. Готовится и должно быть доработано к концу 2011 г. пособие с инструкциями для персонала и партнеров относительно того, как реагировать на повторяющиеся угрозы для безопасности подмандатных лиц. Это руководство, основанное на передовой практике и практических рекомендациях сотрудников на местах, укрепит многодисциплинарный подход к решению проблем, связанных с безопасностью бенефициаров.

## Г. Обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них

42. В течение отчетного периода УВКБ ООН провело обстоятельный обзор и анализ своей системы управления чрезвычайными ситуациями в целях повышения уровня готовности к чрезвычайным ситуациям и предсказуемости реагирования на них. Секция по чрезвычайным ситуациям была реструктурирована с учетом нового подхода к развертыванию сотрудников на местах, включая составление списка старших опытных специалистов по совместным действиям в чрезвычайных ситуациях для дополнения существующих соглашений между Группой реагирования на чрезвычайные ситуации и оперативными партнерами.

43. Управление еще более укрепило три основные функции своего механизма реагирования на чрезвычайные ситуации: а) политику и процедуры в случае чрезвычайных ситуаций, включая более тесную координацию и услуги по управлению информацией, б) внутренние списки на случай чрезвычайных ситуаций и в) стратегические партнерские связи с внешними организациями.

44. В плане снабжения одним из ключевых аспектов программ УВКБ ООН по оказанию базовой помощи и содействия, а также операций, проводимых в рамках реагирования на чрезвычайные ситуации, является обеспечение необходимыми предметами в рамках оказания гуманитарной помощи. После проведенной в 2008 г. независимой оценки системы поставок УВКБ ООН в 2009 и 2010 гг. были осуществлены коренные преобразования в целях укрепления управления снабжением и обеспечения своевременных и эффективных поставок конечным пользователям.

## Н. Удовлетворение базовых потребностей и предоставление основных услуг

45. Описанные выше сложные и опасные условия работы зачастую требовали, чтобы сотрудники УВКБ ООН находили новые или альтернативные способы предоставления подмандатным лицам наиболее важных товаров и услуг. В течение отчетного периода УВКБ ООН прилагало усилия для более эффективного решения проблем как питания, так и распространения малокровия среди бенефициаров, в том числе посредством укрепления описанных иже в главе VI партнерских связей со Всемирной продовольственной программой (ВПП). Кроме того, Управление повысило качество своих программ по предоставлению крова в целях обеспечения более высоких стандартов жилья и жизненного пространства. УВКБ ООН уделяло повышенное внимание улучшению условий водоснабжения, санитарных условий и личной гигиены, то в 11 приоритетных странах (в десяти странах, расположенных в Африке, и в одной стране на Ближнем Востоке).

46. УВКБ ООН прилагало усилия для обеспечения того, чтобы бенефициары могли пользоваться доступным медицинским обслуживанием в городских районах; в затаянных ситуациях, связанных с присутствием беженцев, внимание уделялось поддержанию качества программ государственного здравоохранения. Создание внутренней компьютеризированной системы медицинской информации «WebHIS» позволило сотрудникам сделать это направление деятельности приоритетным. В 2010 г. УВКБ ООН играло активную роль в качестве одного из спонсоров Объединенной программы ООН по ВИЧ/СПИД (ЮНЭЙДС), в том числе в рамках разработки Стратегии выхода на нулевой рубеж на 2011–2015 годы. На внутреннем уровне был обновлен стратегический план УВКБ ООН по ВИЧ, который был приведен в соответствие со Стратегией ЮНЭЙДС на 2011–2015 годы. В 2011 г.

УВКБ ООН начало сотрудничать с ВПП в рамках разработанной ЮНЭЙДС концепции распределения обязанностей по решению связанных с ВИЧ проблем в чрезвычайных гуманитарных ситуациях. Помимо непосредственного принятия мер Управление продолжало призывать правительства учитывать интересы подмандатных лиц в их национальных планах и политике, касающихся ВИЧ и СПИДа.

47. Управление по-прежнему принимало целенаправленные меры в рамках содействия защите женщин и девочек в пяти сферах: предупреждение сексуального и гендерного насилия, участие в принятии решений и руководстве, содействие экономической самообеспеченности, образование и обеспечение доступа к предметам санитарии. УВКБ ООН сотрудничало более чем со 150 национальными и международными партнерами в рамках выполнения целевых проектов, направленных на предотвращение актов сексуального и гендерного насилия в отношении женщин и девочек и на обеспечение того, чтобы женщины могли получать юридическую консультативную и адвокатскую помощь. Что же касается участия в принятии решений и руководстве, то сейчас женщины в среднем составляют 40 % членов комитетов лагерей беженцев. За последние три года количество подмандатных женщин, занимающихся приносящей доход экономической деятельностью, возросло на 50 %. В вопросах доступа к предметам санитарии наметился определенный прогресс: в 2010 г. целевой показатель был полностью достигнут в половине проводимых УВКБ ООН в отдельных странах операциях; однако в этой области предстоит еще многое сделать.

48. В сфере образования УВКБ ООН сосредоточило свое внимание на достижении трех взаимодополняющих целей: расширения доступа, повышения качества и усиления защиты. Возросло количество беженцев, обучающихся в начальных школах, и почти 80 сотрудников прошли подготовку по вопросам установления приоритетных задач в сфере образования и создания безопасных условий для обучения. Благодаря программе стипендий в рамках Германской академической инициативы им. Альберта Эйнштейна в интересах беженцев, более 1800 студентов в 37 странах продолжили свое университетское образование.

49. В 2010 г. важнейшее значение в рамках создания возможностей для обеспечения защиты и средств к существованию по-прежнему придавалось рациональному природопользованию. УВКБ ООН уделяло приоритетное внимание поощрению эффективного использования возобновляемых источников энергии и топлива; оценкам и мониторингу воздействия на окружающую среду; повышению уровня информированности и обучению; устойчивому землепользованию и сельскому хозяйству; а также общинным природоохранным планам. Содействие внедрению инновационной технологии в рамках операций по оказанию помощи беженцам привело к использованию топливоэффективных печей, освещения на базе солнечной и альтернативных источников энергии. Стремясь к достижению поставленной на 2010–2011 гг. цели, УВКБ ООН активизировало реабилитационные усилия в 6 из 21 страны, где перемещения повлекли за собой негативные последствия для окружающей среды.

## **V. Урегулирование затяжных ситуаций и нахождение долговременных решений**

50. Вследствие столь многочисленных неурегулированных конфликтов в мире необходимы долговременные решения в интересах беженцев. Хотя предоставление убежища беженцам является основополагающим компонентом международной защиты, это — не самоцель. Долговременные решения по-прежнему ориентированы на добровольную репатриацию, интеграцию на местах и переселение. Наиболее оптимальным образом они реализуются в рамках всеобъемлющих стратегий поиска решений. Помимо упомянутых классических решений УВКБ ООН приступило к изучению возможности обеспечения беженцам доступа к механизмам миграции, в том числе с помощью существующих или новых программ в области занятости и образования.

### **A. Затяжные ситуации, связанные с присутствием беженцев**

51. На конец 2010 г. число беженцев, которые, по мнению УВКБ ООН, оказались в затяжной кризисной ситуации, составляло 7,2 млн человек. В различных странах прилагались усилия для нахождения стратегических решений, с тем чтобы устранить долгосрочные кризисные ситуации, в которых оказались беженцы. В Африке такие «дорожные карты» охватывали беженцев из Анголы, Либерии и Руанды и были направлены на нахождение решений, которые заключались главным образом в добровольной репатриации и интеграции на местах. В «дорожных картах» содержатся положения о том, что в надлежащее время, когда соответствующие «обстоятельства перестанут существовать», статус беженцев будет отменен.

52. В Европе Верховный комиссар назначил своего Личного посланника для содействия урегулированию проблем перемещенных лиц, возникших в результате конфликта на Балканах (1991–1995 гг.), в тесном сотрудничестве с правительствами и другими международными организациями. В интересах городских беженцев, таких как беженцы в Баку (Азербайджан), были проведены социально-экономическое профилирование и опросы в целях выявления намерений, которые позво-

лили расширить возможности многих в плане поиска источников средств к существованию и вновь сделать акцент на добровольной репатриации и переселении. В Российской Федерации в сотрудничестве с правительством проводится всесторонний обзор так называемых «неурегулированных дел».

53. По-прежнему прилагались усилия для осуществления разработанной правительством Пакистана всеобъемлющей Стратегии урегулирования проблем афганских беженцев и их репатриации. Речь, в частности, шла об изучении возможностей альтернативных схем пребывания различных категорий афганских беженцев в Пакистане, в том числе бизнесменов, квалифицированных и неквалифицированных рабочих и их семей. Эта стратегия предусматривает профилирование населения и продолжение реализации программы помощи беженцам и принимающим их районам.

## **В. Добровольная репатриация**

54. В 2010 г. был осуществлен целый ряд крупных операций по добровольной репатриации, которые охватили в общей сложности 197 600 беженцев, возвращающихся домой, главным образом в Афганистан, Ирак и Демократическую Республику Конго. В то же время продолжались или возобновились другие операции по репатриации и было начато несколько новых операций.

55. Добровольная репатриация из Сенегала оставшихся 5000 мавританских беженцев возобновилась в октябре 2010 г., но была вновь остановлена 13 июня 2011 г. (день репатриации последней группы). Мавритания подтвердила свою готовность сотрудничать с УВКБ ООН для обеспечения идентификации и репатриации оставшейся группы беженцев, с тем чтобы, как только эти лица будут репатрированы, в рамках трехстороннего соглашения объявить о завершении данной операции.

56. Что касается новых операций, то УВКБ ООН, правительство Анголы и другие страны региона готовят репатриацию большинства из примерно 135 000 ангольских беженцев, проживавших в странах убежища на конец 2010 г. В Косово (резолюция 1244 (1999) Совета Безопасности) УВКБ ООН совместно с ОБСЕ и другими международными организациями оказывает поддержку властям в разработке стратегии и плана действий по обеспечению возвращения, а также в поощрении устойчивой реинтеграции. В июне 2010 г. многолетняя информационно-пропагандистская деятельность УВКБ ООН принесла свои плоды: Боснией и Герцеговиной была принята пересмотренная стратегия осуществления Приложения VII к Дейтонскому мирному соглашению. В этой стратегии определены рамки нахождения долговременных решений в интересах ВПЛ, включая их возвращение и интеграцию на местах.

## **С. Интеграция на местах**

57. Интеграция на местах зачастую является предпочтительным вариантом для беженцев, которые наладили социально-экономические связи с принявшими их сообществами. При этом натурализация в стране убежища обеспечивает им наиболее стабильный юридический статус. В этой связи следует напомнить о беспрецедентном решении, принятом правительством Танзании в апреле 2010 г., относительно натурализации более чем 162 200 бурундийских беженцев, проживавших в стране с 1972 г. На протяжении 2010 г. УВКБ ООН оказывало помощь многим беженцам в различных странах в целях их подготовки к интеграции на местах, осуществляя, в частности, проекты в области образования и самообеспеченности и оказывая им правовую помощь. В Западной Африке прилагались усилия для легализации присутствия либерийских и сьерра-леонских беженцев, которые проживают в соответствующих странах убежища более 15 лет. Бывшим сьерра-леонским беженцам были выданы национальные паспорта, и страны убежища согласились легализовать их пребывание посредством выдачи долгосрочных видов на жительство в соответствии с правовыми нормами, определенными Экономическим сообществом западноафриканских государств.

58. Кроме того, эти вопросы обсуждались в Латинской Америке на форуме «Города солидарности» и в Европе при содействии Европейской комиссии. В Грузии УВКБ ООН наладило партнерство с Программой развития Организации Объединенных Наций в целях содействия переходу от краткосрочной помощи к долгосрочной интеграции беженцев и бывших беженцев, а также развития принявших беженцев сообществ.

## **Д. Переселение**

59. Переселение оставалось одним из трех основных решений для беженцев, особенно для тех из них, кто столкнулся с особыми рисками в плане защиты в странах убежища, либо являлось одним из средств прекращения затянувшегося перемещения. Ключевыми целями в 2010 г. были диверсификация национального состава беженцев, рассматриваемых в качестве кандидатов для переселения, а также увеличение числа стран, в которые осуществляется переселение. Хотя число стран с регулярными программами возросло до 25, потребность в местах для переселения превышала предложение. При этом Болгария, Венгрия, Испания и Парагвай утвердили новые программы, а Япония и Румыния приступили к осуществлению экспериментальных программ.



60. В 2010 г. УВКБ ООН предложило кандидатуры приблизительно 108 000 беженцев для переселения, причем основными бенефициарами были беженцы из Ирака (26 700), Мьянмы (24 400) и Бутана (20 600). 9 % всех ходатайств о переселении были поданы в интересах женщин и девочек, входивших в группу риска, причем это был наивысший показатель за последние пять лет. При содействии УВКБ ООН больше всего беженцев было переселено в Соединенные Штаты Америки (54 077), Канаду (6706), Австралию (5636), Швецию (1789) и Норвегию (1088).

61. Несмотря на эти позитивные сдвиги, число предложенных мест для переселения (приблизительно 80 000) по-прежнему было существенно меньше потребностей в переселении. В 2010 г. эти потребности оценивались в 200 000 мест, а в 2011 г., согласно прогнозам, необходимо будет переселить 172 300 человек.

62. С началом кризиса в Ливийской Арабской Джамахирии переселение стало частью мер реагирования на чрезвычайную ситуацию. УВКБ ООН выступило с Глобальной инициативой солидарности в вопросах переселения в целях поощрения выделения дополнительных мест для переселения не являющихся гражданами Ливии беженцев (преимущественно эритрейцев, сомалийцев, суданцев, иракцев и ивуарийцев), покидающих эту страну и перебирающихся в Тунис и Египет, и выделило дополнительные ресурсы для рассмотрения соответствующих дел вне пограничных районов.

63. Ключевую роль в эвакуации беженцев в чрезвычайных ситуациях продолжали играть три транзитных эвакуационных центра в Румынии, на Филиппинах и в Словакии. В декабре 2010 г. с правительством Словакии было подписано соглашение об использовании транзитного эвакуационного центра в Гуменне для беженцев всех национальностей.

## VI. Партнерство и координация

64. В 2010 г. УВКБ ООН сотрудничало с широким кругом партнеров, включая правительства, НПО, учреждения Организации Объединенных Наций, межправительственные организации, движение Красного Креста и Красного Полумесяца, региональные организации и частный сектор. Эти связи помогали Управлению обеспечивать защиту и помощь подмандатным контингентам более эффективным и всеобъемлющим образом.

65. НПО составляли наиболее многочисленную группу среди партнеров УВКБ ООН и играли ключевую роль в удовлетворении широкого круга потребностей подмандатных лиц. УВКБ ООН направило 544 млн дол. США, или 28 % общего объема своих расходов, через 687 (153 международных и 534 национальных) НПО. Управление прилагало усилия для укрепления национальных НПО, предоставляя им возможности для наращивания их потенциала, в частности с помощью таких головных региональных организаций, как Целевая группа по африканским НПО, и продолжало опираться на резервные соглашения с такими международными НПО, как Международный союз помощи детям, Датский и Норвежский советы по делам беженцев, Швейцарское агентство по вопросам развития и сотрудничества, *RedR Australia, Irish Aid, GOAL, Canadem* и программа Добровольцев Организации Объединенных Наций, для направления в кризисные районы своих сотрудников, особенно технических экспертов.

66. Поддержание тесных двусторонних связей с ключевыми учреждениями Организации Объединенных Наций оставалось приоритетной задачей, особенно в контексте Межучрежденческого постоянного комитета. Спустя пять лет после того, как гуманитарная реформа привела к внедрению межучрежденческого кластерного подхода в процесс поддержки внутренне перемещенных лиц, УВКБ ООН изыскивало новые методы работы в рамках гуманитарной системы, стремясь усилить координацию и повысить эффективность операций, в том числе посредством разработки трехкластерного учебного модуля для сотрудников, работающих по тем направлениям деятельности, которые самостоятельно или совместно возглавляет УВКБ ООН (защита, координация и управление в лагерях, а также предоставление крова). Примечательным событием в 2010 г. стало также то, что УВКБ ООН и ВПП пересмотрели свой Меморандум о договоренности с учетом новых методов оказания продовольственной помощи и более эффективных мер в области обеспечения питания, а также соглашение о расширении сотрудничества в целом ряде сфер, в том числе в рамках совместных миссий по оценке, и усилили внимание, уделяемое продовольственной безопасности в городских районах.

67. Управление продолжало добиваться прогресса в деле укрепления партнерских связей с региональными организациями. В Африке УВКБ ООН осуществляло сотрудничество на региональном и субрегиональном уровнях, в частности с Африканским союзом и Экономической комиссией для Африки, Восточноафриканским сообществом, Экономическим сообществом западноафриканских государств, Межправительственным органом по вопросам развития и Сообществом по вопросам развития стран Юга Африки, в таких областях, как создание благоприятных условий для интеграции на местах, пропаганда Конвенции Африканского союза о защите ВПЛ в Африке и оказании им помощи, а также расширение сотрудничества в вопросах защиты в контексте смешанных миграционных потоков.

68. В Южной и Северной Америке УВКБ ООН оказывало поддержку Организации американских государств в принятии трех резолюций о защите беженцев, ВПЛ и — впервые — апатридов. Кроме того, УВКБ ООН выступило соорганизатором Иберо-Американского форума по вопросам мигра-

ции и развития, на котором основное внимание было уделено последствиям глобального финансового кризиса для беженцев и мигрантов. В Азиатско-Тихоокеанском регионе УВКБ ООН продолжало принимать участие в Балийском процессе по борьбе с незаконным провозом людей и торговлей ими. В Европе отношения УВКБ ООН с учреждениями Европейского союза, с Советом Европы, ОБСЕ, Международным центром развития миграционной политики, Межправительственными консультациями по вопросам миграции, убежища и беженцев и с многочисленными НПО по-прежнему значительно содействовали достижению гуманитарных целей.

69. На Ближнем Востоке и в Северной Африке Управление прилагало усилия для осуществления своего Меморандума о договоренности с Организацией Исламского сотрудничества и открыло в Абу-Даби региональный центр внешних связей для укрепления отношений с правительствами и партнерами региона.

70. В 2010 г. УВКБ ООН продолжало укреплять свои корпоративные партнерские связи. Более 60 компаний, включая «ЛЕГО», УНИКЛО, «Новартис», «Мэнпауэр», «Майкрософт», «ПрайсУотерхаусКуперс», «Найки», Международный олимпийский комитет, футбольный клуб «Барселона», «Юнайтед Парсел Сервис», «Хьюлетт-Паккард», португальскую энергетическую компанию ЕДП и «Пирелли», сотрудничали с Управлением на протяжении всего года. В рамках этих партнерских связей основное внимание уделялось повышению уровня информированности и оказанию поддержки перемещенным лицам посредством пожертвований сотрудников, маркетинговых кампаний, специальных проектов, пожертвований и грантов. Особую важность имели бесплатное выделение компанией «Проктер энд Гэмбл» с 2008 г. санитарных материалов для беженцев из числа женщин и девочек, а также организованная корпорациями «Найки» и «Майкрософт» кампания на сайте *ninemillion.org*. Недавно партнером УВКБ ООН стал Фонд ИКЕА. «Скайп» также внес важный вклад в создание благоприятных условий сотрудникам, позволив, совместно с правительством Люксембурга, персоналу, работающему в отдаленных районах в тяжелых условиях, общаться с их семьями бесплатно или за минимальную плату с помощью специальной версии программного обеспечения компании, разработанной конкретно для УВКБ ООН.

71. Весомый вклад в осуществление программ УВКБ ООН вносят также Фонд «Билл энд Мелинда Гейтс», общество Красного Полумесяца Объединенных Арабских Эмиратов, Фонд шейха Фатима для женщин-беженцев, лотерея «Посткод» в Нидерландах и Швеции, Фонд содействия Организации Объединенных Наций, Фонд «Лебара» и Мемориальный фонд принцессы Дианы Уэльской. Кроме того, важную роль в повышении уровня осведомленности общественности и оказании поддержки подмандатным Управлению лицам играли послы доброй воли УВКБ ООН.

...

## VIII. Заключение

83. В 2011 г. УВКБ ООН отмечает 60-летнюю годовщину принятия Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и 50-летнюю годовщину принятия Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства. Кульминацией событий будет проведение в декабре в Женеве специального мероприятия на уровне министров государств — членов Организации Объединенных Наций. Управление надеется на подтверждение приверженности провозглашенным в этих конвенциях принципам, принятие правительствами конкретных обязательств относительно мер для решения проблем, касающихся беженцев и безгражданства, в том числе посредством более широкого присоединения к конвенциям, а также определение общей концепции защиты на предстоящие годы.