

УВКБ ООН И БЕЛОРУССКИЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ОПЫТ СОВМЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Андрей Селиванов

С момента своего создания Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) работает в тесном контакте с неправительственными организациями (НПО). В Уставе Управления отмечается, что свою деятельность оно осуществляет при содействии как государственных, так и неправительственных организаций¹. В начале своей деятельности, отчасти из-за ограниченности средств, имевшихся непосредственно в его распоряжении, УВКБ ООН функционировало прежде всего как координирующий и наблюдательный орган. Именно тогда неправительственные организации стали одними из важнейших партнеров УВКБ ООН. В условиях массового появления беженцев в Африке в 1960-е гг. между УВКБ ООН и НПО сложились динамичные взаимоотношения. Они осуществлялись, например, через Международный совет добровольных учреждений (МСДУ) — организацию, объединяющую различные НПО, которая была основана в 1962 г. и продолжает играть важную роль в настоящее время.

В 1970-е гг. неправительственные организации стали основными партнерами-исполнителями УВКБ ООН по различным аспектам деятельности. Так, к концу 1970-х гг. 37 НПО работали в лагере камбоджийских беженцев Кхаоиданг в Таиланде. Свыше 100 международных НПО работали в лагерях и поселениях афганских беженцев в Пакистане в конце 1980-х гг. В 1990-е гг. число НПО, их размеры, оперативные возможности и ресурсы значительно возросли. По оценкам УВКБ ООН, в 1994 г. более 100 неправительственных организаций действовали в лагерях руандийских беженцев в тогандшем Заире, 150 — в Мозамбике, 170 — в Руанде и около 250 — в Боснии и Герцеговине. Процесс урегулирования кризиса в Косово в 1999 г. продемонстрировал многочисленность НПО, "имеющих доступ к государственным и частным источникам финансирования"².

УВКБ ООН стремилось развивать все более тесное сотрудничество как с международными, так и с национальными НПО. К 1999 г. в качестве партнеров УВКБ ООН работали 395 национальных НПО, т. е. в три раза больше, чем пятью годами ранее. Эти национальные неправительственные организации осуществляли около 20 % проектов УВКБ ООН. Они играли важную роль в создании гражданского общества и, как правило, продолжали начатую международными гуманитарными организациями работу³.

Начиная с 1994 г. сотрудничество и консультации между УВКБ ООН и НПО расширяются в рамках процесса, известного как "Партнерство в действии" (ПАРИНАК). Проводимые встречи дают возможность НПО участвовать в разработке политики и в планировании, осуществляемых УВКБ ООН. Процесс ПАРИНАК оказался особенно полезным при внезапно возникающих чрезвычайных ситуациях с большим числом беженцев⁴.

О значении НПО для УВКБ ООН наглядно говорит тот факт, что в 1999 г. УВКБ ООН вложило в гуманитарные проекты около 295 млн дол. США через 544 НПО, своих партнеров-исполнителей⁵.

В силу разных причин СССР оставался за рамками мировой системы защиты беженцев. Только после его распада и возникновения новых независимых государств УВКБ ООН стало играть важную роль в этом регионе планеты. Архив Управления свидетельствует о том, что еще в августе 1990 г. БССР официально обратилась к организации с просьбой о помощи в преодолении последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Однако ни в тот период, ни в последующие годы УВКБ ООН не имело возможности оказать Беларуси помощь в этом жизненно важном для нее вопросе, так как проблемы миграции населения по экологическим причинам не подпадают под мандат организации⁶.

Как только УВКБ ООН приступило к разработке стратегии деятельности на территории бывшего СССР, весной 1992 г. в Беларусь была направлена первая экспертная группа для изучения ситуации в стране. Постепенно политика УВКБ ООН в отношении новообразованных государств СНГ обрела конкретные очертания. Она включала масштабные усилия по наращиванию возможностей правительств и появляющихся общественных организаций в решении проблем, связанных с вынужденным перемещением населения, в соответствии с международными стандартами и с целью "превентивной защиты". Частью такого всеобъемлющего подхода стало открытие во второй половине 1995 г. Представительства УВКБ ООН в Беларуси⁷.

Однако еще до этого события, в 1993 г. Представительство ООН в Республике Беларусь начало регистрировать беженцев и лиц, ищущих убежища, и оказывать им всевозможную помощь. По поручению УВКБ ООН Представительство распространило в Беларуси более 1000 анкет, из которых 646 было оформлено. На основании анкет Представительство выдало 643 временных свидетельства лицам, ищущим убежища. Представительство консультировало потенциальных беженцев по вопросам правового положения иностранцев в Республике Беларусь, направило письма с ходатайствами о предоставлении им помощи в университеты, школы, больницы и т. д.⁸

С декабря 1993 г. Региональное представительство УВКБ ООН в Москве и Представительство ООН в Минске с помощью Белорусского общества Красного Креста (БОКК) приступили к выполнению программы неотложной помощи беженцам и лицам, ищущим убежища, в Беларуси. Программа была направлена на оказание помощи наиболее уязвимым группам беженцев: сиротам, матерям-одиночкам, многодетным семьям, старикам, инвалидам. Помощь получили 102 человека — выходцы из Эфиопии, Афганистана и Ирана, проживающие в Беларуси⁹.

Белорусское общество Красного Креста стало первым и основным партнером-исполнителем УВКБ ООН. Это объясняется прежде всего тем, что БОКК имеет продолжительную историю и положительный образ в глазах общественности. Оно имеет развитую инфраструктуру, территориальные органы, устойчивые международные контакты, хорошие контакты в местных органах уп-

Селиванов Андрей Владимирович — соискатель кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

правления, опыт взаимодействия со специализированными ведомствами в стране. Красный Крест, в силу своей специализации, в состоянии оказывать наиболее эффективную и грамотную поддержку беженцам и перемещенным лицам, так как они являются целевыми группами и для УВКБ ООН, и для Красного Креста. БОКК имеет серьезный опыт по сбору и передаче гуманитарной помощи странам или гражданам стран, подвергшихся военным, природным, социальным или иным бедствиям.

Именно поэтому первым проектом, который стало осуществлять непосредственно Представительство УВКБ ООН в Республике Беларусь, стал совместный проект в 1996 г. с Белорусским обществом Красного Креста по оказанию финансовой помощи 60 семьям лиц, ищущих убежища. Кроме того, 10 семей с тяжелыми заболеваниями смогли получить необходимую медицинскую помощь. Сумма выделенных средств УВКБ ООН для реализации первого проекта составила 62 720 дол. США¹⁰.

В целом можно назвать следующие основные направления сотрудничества Белорусского общества Красного Креста и УВКБ ООН в рамках помощи беженцам и лицам, ищущим убежища:

- финансовая поддержка наиболее уязвимых категорий беженцев: стариков, инвалидов и тяжелобольных, одиноких женщин, матерей-одиночек, многодетных семей, стариков и детей без сопровождения;

- образовательная программа: обучение женщин и подростков из Афганистана русскому языку (на базе филологического факультета Белгосуниверситета);

- медицинская программа: в рамках этой программы кроме помощи беженцам в вопросах лечения в 1999 г., например, была реализована программа стоматологической помощи 100 беженцам по зубопротезированию, на базе санатория-профилактория "Свитанак" проведено профилактическое лечение больных афганцев, страдающих тяжелыми хроническими заболеваниями, а также организован отдых детей вместе с проходящими лечение родителями;

- программа "Гуманитарная помощь беженцам";

- помощь Красного Креста как посредника между беженцами и государственными учреждениями¹¹.

Реализуемая БОКК программа содействия включает в себя социальную помощь и помощь в области образования и здравоохранения. С этой целью регулярно проводится посещение лиц, ищущих убежища по месту жительства в различных районах страны. В ходе таких посещений ищущие убежища лица, находящиеся в особо трудном положении, обеспечиваются продуктами питания, одеждой и обувью, одновременно проводится проверка заявлений об оказании психологической и медицинской помощи и о содействии в получении образования¹².

В 1999 г. Белорусское общество Красного Креста осуществило программу помощи примерно для 200 лиц, ищущих убежища, и беженцев. Она включала финансовую помощь, консультирование по социальным вопросам, посещения на дому, взаимодействие с властями в области здравоохранения, образования, по социальным вопросам и т. д. УВКБ ООН оказало также институциональную и организационную поддержку Белорусскому Красному Кресту, который взял на себя обязательство по направлению на лечение, оказанию консультационных услуг во всех областях Республики Беларусь, создав тем самым национальную социальную сеть помощи для лиц, ищущих убежища, и беженцев¹³.

В рамках программы УВКБ ООН в 2000 г. была укреплена сеть медико-социальных служб Белорусского общества Красного Креста. 516 лиц, ищущих убежища, и беженцев в разных городах были обеспечены продуктами питания, жильем, одеждой, первичным медицинским обслуживанием, предметами быта и личной гигиены и горячим питанием. Лица, ищущие убежища, и беженцы получали помощь в решении своих социальных, бытовых и медицинских проблем, а также проблем, возникающих при взаимоотношениях со школами, детскими садами, жилищно-эксплуатационными конторами и др.¹⁴

Около 200 человек из числа лиц, ищущих убежища, смогли удовлетворить свои основные потребности при помощи УВКБ ООН, оказываемой им через Белорусский Красный Крест. Все лица, ищущие убежища, были обследованы на туберкулез и прошли лечение в туберкулезном диспансере в Минске, 224 человека получили медицинскую помощь¹⁵.

В последние годы сектор НПО стал активной частью гражданского общества в государствах бывшего СССР. Но, несмотря на определенные достижения в этом направлении, имеются значительные препятствия, которые снижают вклад общественных организаций в решение проблем беженцев. УВКБ ООН активно содействует развитию сектора НПО, повышению роли НПО в гражданском обществе и созданию правовой основы их деятельности¹⁶.

Одним из главных достижений общественных объединений является возросшее понимание вопросов, связанных с вынужденными перемещениями и защитой. В 1996 г. очень немногие общественные организации в странах СНГ были знакомы с понятием "беженец". Сегодня большинству из них известны различные категории перемещенных лиц и мандат УВКБ ООН. Благодаря помощи УВКБ ООН и фонда НПО большое количество местных неправительственных организаций стало работать в области решения проблем беженцев и смежных вопросов. Фонд НПО, учрежденный в 1997 г., являлся специальной четырехлетней инициативой в целях предоставления финансовой поддержки местным, региональным и международным НПО, работающим в области беженцев и смежных областях в СНГ. Его задача состояла в наращивании операционного сотрудничества между УВКБ ООН и общественными организациями и обеспечении участия последних на всех стадиях процесса осуществления последующих за Конференцией СНГ (1996) мер. Фонд НПО помог многим организациям приобрести первый опыт работы с международными организациями, познакомиться с программами и операциями УВКБ ООН, распространить свою деятельность на периферию, сформировать связи на местном, региональном и международном уровнях¹⁷.

УВКБ ООН в Беларуси проявляет в отношениях с общественными организациями высокую активность, стремясь вовлечь их в процесс, определенный мандатом Управления. Проводятся исследования и опросы, семинары и встречи, совместные мероприятия. О значительной численности участников проводимых УВКБ ООН мероприятий хорошо информированы как руководители органов государственного управления, так и представители международных организаций, аккредитованные в Беларуси.

Отметим, что активное сотрудничество Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и белорусских неправительственных организаций нача-

лось в 1997—1998 гг. По мнению автора, это связано с началом деятельности Представительства УВКБ ООН и решениями Конференции СНГ.

Еще одним крупным проектом Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев является проект по созданию Центра по приему беженцев. Этот Центр был создан в феврале 1997 г. и начал действовать в середине мая. В 1999 г. он был преобразован в Службу по консультированию беженцев (иногда ее называют Консультационной службой для беженцев). В апреле 1999 г. филиал Службы был открыт в Витебске¹⁸. Работу Службы обеспечивает общественное объединение "Белорусское движение медицинских работников". В штате Службы работают юристы, которые оказывают консультации лицам, ищущим убежища, и беженцам. Особое внимание сотрудники Службы уделяют лицам, ходатайствующим о предоставлении статуса беженца. В первые годы работы Служба брала на учет лиц, ищущих убежища, в индивидуальном порядке (и на основе установленных критериев), продлевала документы тех из них, кто уже был зарегистрирован в Минске. В настоящее время Служба по консультированию беженцев осуществляет регистрацию лиц, которым было необоснованно отказано в получении статуса и возобновляет документы УВКБ ООН с целью мониторинга ситуации с защитой беженцев по всей стране. Так, в 2000 г. Служба предоставила юридические консультации и помощь в 710 случаях обращений¹⁹.

Белорусское движение медицинских работников действует как один из партнеров УВКБ ООН, координирующих сотрудничество с другими организациями. Оно заключило соглашение с противотуберкулезным диспансером № 2 г. Минска о проведении обследования и принятии ряда профилактических мер для защиты от туберкулеза беженцев, лиц, ищущих убежища, и других категорий перемещенных лиц. В ноябре 1999 г. была выпущена памятка о симптомах заболевания туберкулезом и о соответствующих профилактических мерах, которую ищущие убежища лица и беженцы смогли получить на русском, английском и на своих родных языках²⁰.

Следует отметить важность интеграционных проектов, проводимых Управлением и общественными организациями. Так, например, в соответствии с рекомендациями страновой рабочей группы по интеграции в 1999 г. было начато сотрудничество УВКБ ООН и Центра социальных инноваций. Этой общественной организации были предоставлены средства на создание информационно-учебного центра по вопросам интеграции (главным образом, по вопросам трудоустройства и получения жилья) для беженцев. Целями проекта стали: подготовка беженцев к выходу на белорусский рынок труда; повышение конкурентоспособности беженцев на рынке труда; помощь беженцам в поиске работы и жилья; проведение анализа положения беженцев на белорусском рынке труда²¹. Первые результаты проекта появились уже в 2000 г., когда 34 человека смогли получить помощь в центре, созданном этим общественным объединением в тесном сотрудничестве с Государственной службой занятости. Из них девяти признанным беженцам была оказана помощь в трудоустройстве на государственных и частных предприятиях, 21 — в регистрации в качестве предпринимателей и 4 — в подготовке и направлению бизнес-планов в Государственную службу занятости²².

В 1999 г. УВКБ ООН оказало содействие Фонду независимой социальной помощи, предоставив ему начальный грант на создание семейного клуба. Данный проект помогает беженцам в решении их проблем и установлении партнерских отношений с принимающими их общинами²³. В 2000 г. эта белорусская общественная организация в рамках сотрудничества с УВКБ ООН содействовала формированию комитетов женщин-беженцев, принимала участие в работе общественного центра приблизительно для 60 человек. Кроме того, 11 студентов Института современных знаний — будущих социальных работников — прошли практику в организации, чем смогли помочь процессу интеграции беженцев и получить необходимые практические навыки для работы с беженцами²⁴.

Необходимо отметить еще несколько белорусских неправительственных организаций — партнеров УВКБ ООН, с которыми в период с 1998 по 2001 г. осуществлялись совместные программы.

Так, в 1998—1999 гг. Общественное объединение "Белорусская ассоциация молодых христианских женщин" осуществляло проект "Социальная адаптация мусульманских женщин, ищущих убежища в Беларуси", который был направлен на выявление приоритетных проблем и подготовку мусульманских женщин к жизни в белорусском обществе, на помощь в интеграции²⁵.

Центр "Золотой полис" организовал в 1998 г. несколько мероприятий-праздников для детей афганской национальности, выезд 20 афганских детей в летний лагерь, проводил их обучение компьютерной грамотности²⁶.

С 1998 по 2001 г. Фонд "Новые технологии" и Белорусский Зеленый Крест в рамках проекта с УВКБ ООН содействовали образовательному, социальному и культурному развитию детей-беженцев и лиц, ищущих убежища, организовывали для них летние оздоровительные лагеря. В сотрудничестве с Центром творчества детей и молодежи "Эврика", средней школой № 136 г. Минска и Республиканским дворцом культуры ветеранов проводились различные программы, направленные на интеграцию детей-беженцев в общество²⁷.

Сотрудничая с Гродненской общественной организацией грузин, УВКБ ООН содействовало образовательному и социально-культурному развитию грузинских детей беженцев и лиц, ищущих убежища, путем организации обучения их грузинскому языку, истории, географии, организации им летнего отдыха²⁸.

Особое значение имел также проект с общественной организацией "Объединенный путь", которая является ресурсным центром для белорусских НПО. Через выделение средств этой организацией УВКБ ООН оказывало организационную поддержку своим НПО-партнерам. Так, например, общественные объединения-партнеры УВКБ ООН получали у этой организации бесплатную консультационную поддержку и необходимую литературу, участвовали в специально организованных курсах по менеджменту, навыкам работы с компьютером и использованию Интернет, в специальных семинарах для НПО — партнеров УВКБ ООН²⁹.

Кроме того, в 2001 г. Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев был поддержан проект Международного общественного объединения по изучению ООН и информационно-образовательным программам (эта неправительственная организация является преемником совместного проекта ПРООН, УВКБ ООН и Белорусского государственного универ-

ситета в области распространения знаний об ООН и, в частности, по таким аспектам, как права человека и проблема беженцев). В 2001 г. деятельность Объединения была направлена на распространение информации о законодательстве и повышении информированности по вопросам беженцев. Также, оно стремилось путем проведения просветительских мероприятий сформировать у населения республики положительные стереотипы и формы поведения по отношению к беженцам. Объединение действовало в проекте как "зонтичный партнер" и подписывало соглашения от лица УВКБ ООН с другими общественными организациями, выбранными Представительством УВКБ ООН в Республике Беларусь на основании конкурсов проектов в 2000 г. Такие соглашения были подписаны с Образовательным центром "Пост", Агентством регионального развития "Варута", Молодежным Христианско-социальным союзом, Могилевской городской ассоциацией "Гуманитарная инициатива".

Еще одним видом сотрудничества УВКБ ООН с неправительственными организациями республики являлось обучение сотрудников общественных объединений. С этой целью проводились семинары, "круглые столы" с приглашением международных сотрудников УВКБ ООН, представителей других международных и зарубежных организаций, имеющих опыт работы с беженцами. Так, например, одной из неправительственных организаций, которая активно участвовала в таких мероприятиях, стал Европейский совет по делам беженцев и лиц в изгнании.

Таким образом, деятельность УВКБ ООН в отношении общественных организаций в Республике Беларусь заключается в оказании финансовой, технической и информационной помощи неправительственным организациям, занимающимся решением проблем беженцев и лиц, ищущих убежища; в обучении сотрудников организаций; в развитии сотрудничества общественных организаций и органов государственной власти; в содействии интеграции беженцев в белорусское общество.

В свою очередь, общественные организации смогли получить финансовую поддержку своей деятельности со стороны УВКБ ООН. Белорусские общественные организации хорошо знают положение беженцев и лиц, ищущих убежища, в республике, также они приобрели большой практический опыт работы с беженцами и получили большую пользу от сотрудничества с УВКБ ООН в форме укрепления организационного и технического потенциала. И, что несомненно является одним из главных итогов: организационный потенциал этих организаций при финансовой поддержке УВКБ ООН позволил провести большое количество мероприятий по практической помощи беженцам. Такую помощь не может оказать государство ввиду ограниченности средств (например, летние оздоровительные лагеря). Общественные же организации в сотрудничестве с УВКБ ООН стараются практически помочь беженцам в тех областях, где этого не может сделать государство.

¹ Устав УВКБ ООН. Женева: УВКБ ООН, 1996. С. 8, 12.

² Положение беженцев в мире. Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. М.: Интердиалект+, 2000. С. 208.

³ Там же.

⁴ Партнерство: справочник по вопросам осуществления программ для партнеров УВКБ ООН. Женева: УВКБ ООН, 1996. Предисловие.

⁵ Положение беженцев в мире. Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. С. 208.

⁶ Нагайло Б. Вступительное слово // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 5. С. 7.

⁷ Там же.

⁸ Бюллетень ООН. Представительство ООН в Республике Беларусь. 1993. № 4. С. 4.

⁹ Там же. 1994. № 1. С. 4.

¹⁰ Международная техническая помощь Республике Беларусь. Мн., 1997. Приложения.

¹¹ Талака. 1999. С. 12—13.

¹² Деятельность УВКБ ООН в Российской Федерации и Республике Беларусь: Вестник. Октябрь 1998 г. — март 1999 г. С. 9.

¹³ Там же. Апрель—декабрь 1999 г. С. 11.

¹⁴ Там же. 2000 г. С. 22.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Положение беженцев в мире. Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. С. 217.

¹⁷ Обзорный доклад о процессе Конференции (1996—2000 гг.) // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 5. С. 76, 83.

¹⁸ Деятельность УВКБ ООН в Российской Федерации и Республике Беларусь: Вестник. Октябрь 1998 г. — март 1999 г. С. 9.

¹⁹ Там же. 2000 г. С. 22—23.

²⁰ Там же. Апрель—декабрь 1999 г. С. 11.

²¹ Там же. С. 12.

²² Там же. 2000 г. С. 23.

²³ Там же. Апрель—декабрь 1999 г. С. 12.

²⁴ Там же. 2000 г. С. 23.

²⁵ Талака. 1999. С. 15; Situation Report — Belarus. 1999. №№ 9, 10.

²⁶ Моргун Ю. Ф. УВКБ ООН: международная защита беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 5. С. 34.

²⁷ Деятельность УВКБ ООН в Российской Федерации и Республике Беларусь: Вестник. Апрель—декабрь 1999 г. С. 11—12.

²⁸ По материалам издания: Situation Report — Belarus. 1998—2001.

²⁹ Там же.

SUMMARY

"UNHCR and Belarusian Non-governmental Organizations: Experience of Cooperation" (Andrey Selivanov)

Ever since its establishment the UNHCR has been working in close cooperation with NGOs. The Charter of the UNHCR provides directly for its rendering help to refugees with the support of the governmental bodies and NGOs. The author describes the collaboration of the UNHCR and NGOs in the Republic of Belarus, since 1993, when it started. The article carries examples of active and comprehensive collaboration aimed at addressing the refugee problems in Belarus.